

**DIE VERFASSUNGSFEIND-BESTIMMUNG IN DEN
VERÖFFENTLICHTEN VERFASSUNGSSCHUTZBERICHTEN
DES BUNDES UND DER LÄNDER
EIN BEITRAG ZUM VERFASSUNGSSCHUTZ NEUER ART**

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung des akademischen Grades
eines Doktors der Rechte

durch die Rechtswissenschaftliche Fakultät
der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster

vorgelegt von
Klaus Riekenbrauk
aus Düsseldorf

1986

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS
DIE VERFASSUNGSFEIND-BESTIMMUNG IN DEN VERÖFFENTLICHTEN
VERFASSUNGSSCHUTZBERICHTEN DES BUNDES UND DER LÄNDER

EIN BEITRAG ZUM VERFASSUNGSSCHUTZ NEUER ART

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung des akademischen Grades
eines Doktors der Rechte

durch die Rechtswissenschaftliche Fakultät

der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster

vorgelegt von Klaus Riekenbrauk

aus Düsseldorf

Jahr 1986

2.1.2. Der politische Verfassungsschutz
2.1.3. Der Verfassungsschutz als
2.1.4. Der Verfassungsschutz als
2.1.5. Die Verfassungsschutz als
2.1.6. Die Verfassungsschutz als
2.1.7. Die Verfassungsschutz als
2.1.8. Die Verfassungsschutz als
2.1.9. Die Verfassungsschutz als
2.1.10. Die Verfassungsschutz als
2.1.11. Die Verfassungsschutz als
2.1.12. Die Verfassungsschutz als
2.1.13. Die Verfassungsschutz als
2.1.14. Die Verfassungsschutz als
2.1.15. Die Verfassungsschutz als
2.1.16. Die Verfassungsschutz als
2.1.17. Die Verfassungsschutz als
2.1.18. Die Verfassungsschutz als
2.1.19. Die Verfassungsschutz als
2.1.20. Die Verfassungsschutz als
2.1.21. Die Verfassungsschutz als
2.1.22. Die Verfassungsschutz als
2.1.23. Die Verfassungsschutz als
2.1.24. Die Verfassungsschutz als
2.1.25. Die Verfassungsschutz als
2.1.26. Die Verfassungsschutz als
2.1.27. Die Verfassungsschutz als
2.1.28. Die Verfassungsschutz als
2.1.29. Die Verfassungsschutz als
2.1.30. Die Verfassungsschutz als
2.1.31. Die Verfassungsschutz als
2.1.32. Die Verfassungsschutz als
2.1.33. Die Verfassungsschutz als
2.1.34. Die Verfassungsschutz als
2.1.35. Die Verfassungsschutz als
2.1.36. Die Verfassungsschutz als
2.1.37. Die Verfassungsschutz als
2.1.38. Die Verfassungsschutz als
2.1.39. Die Verfassungsschutz als
2.1.40. Die Verfassungsschutz als
2.1.41. Die Verfassungsschutz als
2.1.42. Die Verfassungsschutz als
2.1.43. Die Verfassungsschutz als
2.1.44. Die Verfassungsschutz als
2.1.45. Die Verfassungsschutz als
2.1.46. Die Verfassungsschutz als
2.1.47. Die Verfassungsschutz als
2.1.48. Die Verfassungsschutz als
2.1.49. Die Verfassungsschutz als
2.1.50. Die Verfassungsschutz als
2.1.51. Die Verfassungsschutz als
2.1.52. Die Verfassungsschutz als
2.1.53. Die Verfassungsschutz als
2.1.54. Die Verfassungsschutz als
2.1.55. Die Verfassungsschutz als
2.1.56. Die Verfassungsschutz als
2.1.57. Die Verfassungsschutz als
2.1.58. Die Verfassungsschutz als
2.1.59. Die Verfassungsschutz als
2.1.60. Die Verfassungsschutz als
2.1.61. Die Verfassungsschutz als
2.1.62. Die Verfassungsschutz als
2.1.63. Die Verfassungsschutz als
2.1.64. Die Verfassungsschutz als
2.1.65. Die Verfassungsschutz als
2.1.66. Die Verfassungsschutz als
2.1.67. Die Verfassungsschutz als
2.1.68. Die Verfassungsschutz als
2.1.69. Die Verfassungsschutz als
2.1.70. Die Verfassungsschutz als
2.1.71. Die Verfassungsschutz als
2.1.72. Die Verfassungsschutz als
2.1.73. Die Verfassungsschutz als
2.1.74. Die Verfassungsschutz als
2.1.75. Die Verfassungsschutz als
2.1.76. Die Verfassungsschutz als
2.1.77. Die Verfassungsschutz als
2.1.78. Die Verfassungsschutz als
2.1.79. Die Verfassungsschutz als
2.1.80. Die Verfassungsschutz als
2.1.81. Die Verfassungsschutz als
2.1.82. Die Verfassungsschutz als
2.1.83. Die Verfassungsschutz als
2.1.84. Die Verfassungsschutz als
2.1.85. Die Verfassungsschutz als
2.1.86. Die Verfassungsschutz als
2.1.87. Die Verfassungsschutz als
2.1.88. Die Verfassungsschutz als
2.1.89. Die Verfassungsschutz als
2.1.90. Die Verfassungsschutz als
2.1.91. Die Verfassungsschutz als
2.1.92. Die Verfassungsschutz als
2.1.93. Die Verfassungsschutz als
2.1.94. Die Verfassungsschutz als
2.1.95. Die Verfassungsschutz als
2.1.96. Die Verfassungsschutz als
2.1.97. Die Verfassungsschutz als
2.1.98. Die Verfassungsschutz als
2.1.99. Die Verfassungsschutz als
2.1.100. Die Verfassungsschutz als

Erster Berichterstatter : Professor Dr. Küchenhoff
Zweiter Berichterstatter : Professor Dr. Krawietz
Dekan : Professor Dr. Dr. Bleckmann

Tag der mündlichen Prüfung : 05.11.1985

GLIEDERUNG

Seite

Abkürzungsverzeichnis	I
Literaturverzeichnis	IV
Teil I. Einführung, Methodische Überlegungen	1
Teil II. Die Verfassungsschutzberichte als Mittel des Verfassungsschutzes	6
1. Der Begriff des Verfassungsschutzes	7
1.1. Die historische Herausbildung des Verfassungsschutzes	7
1.2. Der Verfassungsschutz in der Bundes- republik Deutschland	20
1.2.1. Die freiheitlich demokratische Grund- ordnung als Schutzobjekt des Verfas- sungsschutzes	22
1.2.2. " Der Bestand und die Sicherheit des Bundes oder eines Landes " als Schutz- objekt des Verfassungsschutzes	31
2. Das Verfassungsschutzsystem der Bundes- republik und seine Instrumentarien	33
2.1. Der normierte Verfassungsschutz	34
2.1.1. Der nachrichtendienstliche Verfassungs- schutz	34
2.1.2. Der polizeiliche Verfassungsschutz	40
2.1.3. Der verfassungsgerichtliche Verfas- sungsschutz	42
2.1.4. Der strafrechtliche Verfassungsschutz	45
2.1.5. Die Verflechtungen der verschiedenen Instrumentarien des normierten Ver- fassungsschutzes	47
2.1.6. Die historischen Veränderungen bei der Anwendung der Instrumentarien des nor- mierten Verfassungsschutzes	50

	Seite
2.2.	Exkurs 64
2.3.	Der nicht normierte Verfassungsschutz neuer Art 76
2.3.1.	Begriff und Funktionsbestimmung 76
2.3.2.	Die Anfänge einer politischen Praxis des Verfassungsschutzes neuer Art 84
2.3.3.	Die Konzeption des " Verfassungsschutz- zes durch Aufklärung " und ihre Realis- sierung 87
Teil III.	Die Darstellung der Verfassungsschutz- berichte 96
1.	Die öffentliche Berichterstattung des Bundesministeriums des Innern über die Verfassungsschutzkenntnisse vor 1968 96
2.	Die nach 1968 veröffentlichten Verfas- sungsschutzberichte des Bundes und der Länder 103
2.1.	Form, Erscheinungsweise, Auflagenhöhe und Adressat der Verfassungsschutzbe- richte 103
2.1.1.	Die Verfassungsschutzberichte des Bun- des 103
2.1.2.	Die Verfassungsschutzberichte der Län- der 105
2.2.	Allgemeiner Überblick über den Aufbau der Verfassungsschutzberichte des Bun- des und der Länder 108
2.3.	Die Funktionsbestimmung der Verfassungs- schutzberichte 111
2.4.	Die Bestimmung der " Verfassungsfeind - lichkeit " von Organisationen und Per- sonen in den Verfassungsschutzberichten 117

2.4.1.	Der Begriff der " Verfassungsfeindlichkeit " in Verbindung mit den Begriffen " Radikalismus ", " Extre - mismus " und " Verfassungswidrigkeit "	117
2.4.2.	Die Bestimmung der " Verfassungsfeindlichkeit " im Konkreten	127
2.4.2.1.	Das Kriterium: Zielsetzung " verfassungsfeindlicher Organisationen "	128
2.4.2.2.	Das Kriterium: Aktivitäten " verfassungsfeindlicher Organisationen "	133
2.4.2.3.	Weitere Merkmale der " Verfassungs - feindlichkeit "	142
2.4.3.	Die Bestimmung der " sicherheitsge - fährdenden und der extremistischen Bestrebungen von Ausländern "	150
2.4.4.	Die " Verfassungsfeind - Bestimmungen " von einzelnen Personen	157
2.5.	Unterschiede in der Bewertung der " Verfassungsfeindlichkeit " zwischen den einzelnen VSBen des Bundes und der Länder	160
Teil IV	Die Wirkungsweise der VSBe	168
1.	Die Rezeption der VSBe durch die Ver - waltung	170
2.	Weitere Verwendungsmöglichkeiten der VSBe in der Verwaltung	187
3.	Die Rezeption der VSBe durch die Ge - richte	192
4.	Die VSBe als Gegenstand der Informa - tion und der Auseinandersetzung im Parlament	200
4.1.	Information des Parlamentes durch die Bundesregierung mittels der VSBe	201
4.2.	Parlamentarische Auseinandersetzungen über den VSB im allgemeinen	202

4.3.	Parlamentarische Auseinander - setzungen über die " Verfassungs- feind - Bestimmung " in den VSBen	210
4.4.	Parlamentarische Auseinanderset - zungen mittels der VSBe zum Zweck der Verdächtigung	218
5.	Die Rezeption der VSBe im außer - staatlichen Bereich	223
5.1.	Der Bereich der Privatwirtschaft	223
5.2.	Der Bereich von Presse und Publi- zistik	233
5.3.	Der Bereich der gesellschaftlich- politischen Auseinandersetzung	238
6.	Die Wirkungsweise der VSBe im Aus- land	244
7.	Die unsichtbaren Auswirkungen der VSBe	245
Teil V.	Verfassungsrechtliche Untersuchung	260
1.	Die Verfassungsschutzberichterstat- tung als Ausfluß zulässiger staat - licher Meinungsfreiheit ?	267
2.	Die Verfassungsberichterstattung als zulässige Öffentlichkeitsarbeit	269
2.1.	Zur Zulässigkeit staatlicher Öffent- lichkeitsarbeit nach der Rechtsprech- ung des BVerfG	270
2.2.	Auseinandersetzung mit der Recht - sprechung des BVerfG unter Einbe - ziehung der Literatur	275
2.2.1.	Die Ansicht Walter Leisners zur Zulässigkeit regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit	276
2.2.2.	Die Ansicht Ernst Otto Kempens	287
2.3.	Zusammenfassung der Diskussion und Kritik an der Rechtsprechung des BVerfG	293

	Seite
2.4.	Ergebnis 298
3.	Die Verfassungsberichterstattung als zulässige Tätigkeit nach den Verfas- sungsschutzgesetzen von Bund und Län- dern 299
3.1.	Die Befugnis " der Weitergabe von Er- kenntnissen " nach den Länderverfas - sungsschutzgesetzen 302
3.2.	Die Befugnis der " Auswertung von Er- kenntnissen " im Sinne des § 3 Abs. 1 BVerfSchG 306
3.3.	Ergebnis 308
4.	Die Verfassungsberichterstattung als Ausfluß der verfassungsrechtlichen Pflicht, die fdGO zu schützen ? 309
4.1.	Art. 1 GG als Rechtsgrund für die Schutzverpflichtung der Regierung 311
4.2.	Das Prinzip der " streitbaren Demokra- tie " als Rechtsgrund für die Schutz- verpflichtung der Regierung 313
4.2.1.	Das " Prinzip der streitbaren Demokra- tie " in der Rechtsprechung des Bundes- verfassungsgerichts 315
4.2.2.	Kritik 324
4.3.	Ergebnis 341
5.	Die Verfassungsberichterstattung als Ausfluß des Verhältnismäßigkeitsgrund- satzes 342
5.1.	Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz bei der Anwendung von Art. 9 Abs. 2, 18 und 21 Abs. 2 GG in Rechtsprechung und Lehre 342
5.2.	Kritik 349
5.3.	Ergebnis 355

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	-	am angegebenen Ort
Abs.	-	Absatz
Anm.	-	Anmerkung
AöR	-	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	-	Artikel
ASOG	-	Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung
Aufl.	-	Auflage
Bay. Verw. Bl.	-	Bayrische Verwaltungs- blätter
BBeamtenG	-	Bundesbeamtengesetz
Bd.	-	Band
BGB	-	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBL	-	Bundesgesetzblatt
BGH	-	Bundesgerichtshof
Bl. f. dt. u. intern. Politik-		Blätter für deutsche und internationale Politik
BRD	-	Bundesrepublik Deutschland
BVerfG	-	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	-	Amtliche Sammlung der Ent- scheidungen des Bundesver- fassungsgerichts
BVerfGG	-	Bundesverfassungsgerichts- gesetz
BVerfSchG	-	Bundesverfassungsschutz- gesetz
B-VSB	-	Bundesverfassungsschutz- bericht
DÖV	-	Die öffentliche Verwaltung
DT.-BT.	-	Deutscher Bundestag
DVBL.	-	Deutsches Verwaltungsblatt

ebd.	-	ebenda
fdGO	-	freiheitlich demokratische Grundordnung
FN	-	Fußnote
FR	-	Frankfurter Rundschau
GG	-	Grundgesetz
GMBI.	-	Gemeinsames Ministerialblatt
GVG	-	Gerichtsverfassungsgesetz
GV NW	-	Gesetzes- und Verordnungs- blatt für Nordrhein-Westfa- len
GVBl.	-	Gesetzes- und Verordnungsblatt
JZ	-	Juristenzeitung
JuS	-	Juristische Schulung
KJ	-	Kritische Justiz
Komm.	-	Kommentar
LAG	-	Landesarbeitsgericht
NJW	-	Neue juristische Wochenschrift
OBG	-	Ordnungsbehördengesetz
o.g.	-	oben genannt
OLG	-	Oberlandesgericht
OVG	-	Oberverwaltungsgericht
PAG	-	Polizeiaufgabengesetz
PartG	-	Parteiengesetz
PG (PolG)	-	Polizeigesetz
PVG	-	Polizeiverwaltungsgesetz
Rdnr.	-	Randnummer
s.o.	-	siehe oben
SOG	-	Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung
StGB	-	Strafgesetzbuch
VVSTRL	-	Veröffentlichungen der Verei- nigung der deutschen Staats- rechtslehrer
VG	-	Verwaltungsgericht
VGH	-	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	-	vergleiche

VwG	-	Verwaltungsgesetz
VSB	-	Verfassungsschutzbericht
Zit.	-	Zitat

Im Hinblick auf die Abkürzungen der politischen Organisationen verweise ich auf das Abkürzungsverzeichnis der Verfassungsschutzberichte.

Literaturverzeichnis

- von Baeyer, Walter und von Baeyer-Katte, Wanda:
Angst, F./M. 1971
- Becker, Hans Detlev: Verfassungsschutz und Spionage-
abwehr, in: Verfassungsschutz - Beiträge aus
Wissenschaft und Praxis, Hrsg. Bundesministerium
des Innern, Köln, Berlin, Bonn, München, 19
S.139 ff.
- Blanke, Thomas: Der "innere Feind" in der Geschichte
der BRD, in Freiheit und Gleichheit, Herausgeber:
Kommittee für Grundrechte und Demokratie, Heft 1,
1979, S.71 ff
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Der verdrängte Ausnahme-
zustand, in: NJW 1978, S.1881 ff
- Brandt, Edmund (Hrsg.): Die politische Treuepflicht -
Rechtsquellen zur Geschichte des deutschen Be-
rufsbeamtentums, Karlsruhe und Heidelberg 1976
- Brückner, Jens A.: Verfassungsschutz - Entwicklung,
Aufgaben, Arbeitsweise und Funktion, in: 3.Inter-
nationales Russell-Tribunal, Band 4, S.97 ff
- Brückner, Peter und Damm, Diethelm und Seifert, Jürgen:
1984 schon heute oder wer hat Angst vorm Verfas-
sungsschutz? F./M. 1976
- Brückner, Peter: "Angst haben und Angst machen" An-
merkungen zur psychologischen Kriegsführung in
der BRD, in: ders., Damm, Diethelm und Seifert,
Jürgen, 1984 schon heute..., S.125 ff

Brückner, Peter: Zur politischen Psychologie der innerstaatlichen Feinderklärung, in: ders. und Krovoza, Staatsfeinde, S.61 ff

Brückner, Peter und Krovoza, Alfred: Staatsfeinde, Berlin 1976

Brünneck, Alexander von: Politische Justiz gegen Kommunisten in der Bundesrepublik Deutschland 1949 - 1968, F./M. 1978

Brunner, Erich Edwin: Die Problematik der verfassungsrechtlichen Behandlung extremistischer Parteien in den westeuropäischen Verfassungsstaaten, Zürich 1965

Bulla, Eckart: Die Lehre von der streitbaren Demokratie. Versuch einer kritischen Analyse unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, AöR 1973, 340 ff

Buro, Andreas: Betroffenheit und Politisierung, in: Otto, Karl A.: Vom Ostermarsch zur APO

Claessens, Dieter: Angst, Furcht und gesellschaftlicher Druck, in: ders., Angst, Furcht und gesellschaftlicher Druck und andere Aufsätze, Dortmund 1966, S.88 ff

Cobler, Sebastian: Die Gefahr geht von den Menschen aus, Berlin 1976

Copic, Hans: Grundgesetz und politisches Strafrecht neuer Art, Tübingen 1967

Copic, Hans: Berufsverbot und Pressefreiheit, JZ 1963, S.494 ff

- Denninger, Erhard: (Hrsg.): Staatsrecht - Einführung in die Grundprobleme des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band 1, Die Leitbilder: Leerformeln? Lügen? Legitimationen?, Hamburg 1973
- Denninger, Erhard: Verfassungstreue und Schutz der Verfassung, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer; Heft 37, Berlin 1979, S.7 ff
- Dillkofer, Heide: Die Organisation der Innenministerien - Eine sozialwissenschaftliche Analyse -, München 1977
- Dölle, Hans: Familienrecht, Karlsruhe 1965
- Dorn, Wolfram: NPD - Neuer Anfang eines furchtbaren Endes? Köln 1969
- Dreier, Ralf: Verfassung und Ideologie (1977), in: Recht - Moral - Ideologie, F./M. 1981, S.146 ff
- Dress, Andreas u.a. (Hrsg.): Wir Verfassungsfeinde, Köln 1977
- Duhm, Dieter: Angst im Kapitalismus, Lampertheim 1972
- Emmerlich, Alfred: Amtshilfe und Öffentlichkeitsarbeit, in: Recht und Politik, 4/82, S.186 ff
- Evers, Hans-Ulrich: Kommentierung zu Art.73 Nr.10 GG, in: Bonner Kommentar, Zweitbearbeitung 1974
- Floßdorf, Bernhard: Berufsverbote als Denkverbote, in: 3. Internationales Russell-Tribunal, Band 1, S.157 ff
- Forsthoff, Ernst: Der totale Staat, Hamburg 1933

- Forsthoff, Ernst: Rechtsstaat im Wandel, in: ders.,
Rechtsstaat im Wandel - Verfassungsrechtliche Ab-
handlungen 1954 - 1973, 2. Aufl., München 1976,
S.1 ff
- Frankenberg, Günter: Angst im Rechtsstaat, in: KJ
1977, S.353 ff
- Gottschalch, Wilfried: Die psychologischen Wirkungen
der Berufsverbote, in: 3. Internationales
Russell-Tribunal, Band 1, S.166 ff
- Gusy, Christoph: Die "freiheitlich demokratische
Grundordnung" in der Rechtsprechung des Bundesver-
fassungsgerichts, in: Archiv des öffentlichen
Rechts, 105. Band (1980), S.279 ff
- Gusy, Christoph: Bundes- und Landeskompetenzen für
den administrativen Verfassungsschutz, in:
Bay. Verw. Bl. 1982, S.201 ff
- Habermas, Jürgen: Funktionswandel der Öffentlichkeit,
Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerli-
chen Gesellschaft, 2. Auflage, Neuwied 1965
- Habermas, Jürgen: Protestbewegung und Hochschulreform,
F./M. 1969
- Habermas, Jürgen: Legitimationsprobleme im Spätkapi-
talismus, F./M. 1973
- Habermas, Jürgen: Legitimationsprobleme im modernen
Staat, in: Merkur - Deutsche Zeitschrift für euro-
päisches Denken, 1976, S.37 ff

- Häberle, Peter: Struktur und Funktion der Öffentlichkeit im demokratischen Staat, in: Politische Bildung 1970, Heft 3, S.3 ff
- Häberle, Peter: Öffentlichkeitsarbeit der Regierung zwischen Parteien- und Bürgerdemokratie, in: JZ 1977, S.361 ff
- Hamann, Andreas und Lenz, Helmut: Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Neuwied und Berlin 1970
- Hase, Friedhelm und Ladeur, Karl-Heinz: Verfassungsgerichtsbarkeit und politisches System, F./M. 1980
- Hase, Friedhelm, Ladeur, Karl-Heinz und Ridder, Helmut: Nochmals - Reformalisierung des Rechtsstaates als Demokratiepostulat?, in: JuS 1981, S.794 ff
- Herzog, Roman: Der Auftrag der Verfassungsschutzbehörden, in: Verfassungsschutz und Rechtsstaat, Beiträge aus Wissenschaft und Praxis, Hrsg.: Bundesministerium des Innern, Köln 1981, S.1 ff
- Hesse, Konrad: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 15. Aufl., Heidelberg 1985
- Hirsch, Joachim: Der Sicherheitsstaat, Das "Modell Deutschland", seine Krise und die neuen sozialen Bewegungen, F./M. 1980
- Horn, Klaus: Über den Zusammenhang zwischen Angst und politischer Apathie, in: Aggression und Anpassung in der Industriegesellschaft, Beiträge von Herbert Markuse u.a., F./M. 1968, S.59 ff

- Jasper, Gotthard: Schutz der Republik - Studien zur staatlichen Sicherung der Demokratie in der Weimarer Republik 1922 - 1930 -, Tübingen 1963
- Jerschke, Hans-Ulrich: Öffentlichkeitspflicht der Exekutive und Informationsrecht der Presse, Schriften zum öffentlichen Recht, Band 153 Berlin 1971
- Kelsen, Hans: Vom Wesen und Wert der Demokratie, 2. Aufl., 1929, Nachdruck Aalen 1963
- Kempen, Otto Ernst: Grundgesetz, amtliche Öffentlichkeitsarbeit und politische Willensbildung - Ein Aspekt des Legitimationsproblems in Verfassungsrecht, Verfassungspraxis und Verfassungstheorie, Schriften zum öffentlichen Recht, Band 261, Berlin 1975
- Kempen, Otto Ernst: Zwischen Gemeinwohlpostulat und Verfahrensgarantien, Das Urteil des BVerfG zur regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit, in: Der Staat, 18. Band 1979, Heft 1, S.81 ff
- Koch, Klaus und Narr, Wolf-Dieter: Krise - oder das falsche Prinzip Hoffnung, in: Leviathan, Heft 3, 1976, S.291 ff
- Komitee für Grundrechte und Demokratie e.V.: Berufsverbotspraxis 1979/80 - Die "Liberalisierung" hat nicht stattgefunden (Hektographie), Berlin 1980
- Koschnik, Hans (Hrsg.): Der Abschied vom Extremistenbeschuß, Bonn 1979

Krauth, Hermann; Kurfess, Werner; Wulf, Helmut: Zur Reform des Staatsschutz-Strafrechts durch das Achte Strafrechtsänderungsgesetz, in: JZ 1968, S.577 ff; 609 ff; 731 ff

Küchenhoff, Erich: Grauzone zwischen Verdacht und Nachrede, in: Frankfurter Rundschau vom 4.8.1977, S.6

Kühnel, Reinhard: Kein Verfahren gegen die NPD?, in: Bl. f. dt. u. intern. Politik 1968, S.1233 ff

Kurfess, Werner; Krauth, Hermann; Wulf, Helmut: Zur Reform des Staatsschutz-Strafrechts durch das Achte Strafänderungsgesetz, in: JZ 1968, S.577 ff;

Kutscha, Martin: Verfassung und "streitbare Demokratie", - Historische und rechtliche Aspekte der Berufsverbote im öffentlichen Dienst, Köln 1979

Ladeur, Karl-Heinz; Hase, Friedhelm und Ridder, Helmut: Nochmals - Reformalisierung des Rechtsstaates als Demokratiepostulat? in: JuS 1981, S.794 ff

Lameyer, Johannes: Streitbare Demokratie, Eine verfassungshermeneutische Untersuchung, Berlin 1978

Lautmann, Rüdiger: Linksradikal als Stigma, in: Narr, Wolf-Dieter, Wir Bürger als Sicherheitsrisiko, S.282 ff

Leibholz, Gerhard und Rinck, H.J.: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, 6. Aufl., 1979

- Leisner, Walter: Öffentlichkeitsarbeit der Regierung im Rechtsstaat, dargestellt am Beispiel des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Berlin 1966
- Leisner, Walter: Demokratie - Selbstzerstörung einer Staatsform?, Berlin 1979
- Lenz, Helmut: Der Umfang der gerichtlichen Prüfungsbefugnis gegenüber Rechtshandlungen des Regierungsbereichs in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes, Dissertation, Marburg 1957
- Lex, Hans Ritter, von: Die Voraussetzungen eines wirksamen Staatsschutzes in der Bundesrepublik Deutschland, in: DÖV 1960, S.281 ff
- Liepelt, Klaus: Anhänger der neuen Rechtspartei, in: Politische Vierteljahresschrift 1967, S.237 ff
- Lilge, Herbert: Deutschland von 1955 - 1963, in: ders., (Hrsg.), Deutschland 1945 - 1963
- Lorenz, Dieter: Verfassungswidrige Parteien und Entscheidungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts, in: AöR 101, S.1 ff
- Luhmann, Niklas: Legitimation durch Verfahren, Neuwied und Berlin 1969
- Luhmann, Niklas: Macht, Stuttgart 1975
- Mandel, Ernest: Die deutsche Wirtschaftskrise, F./M. 1969
- Mangoldt, Hermann von und Klein, Friedrich: Das Bonner Grundgesetz, 2. Aufl., Berlin und F./M. 1966 ff

Maunz, Theodor und Zippelius, Reinhold: Deutsches
Staatsrecht, Studienbuch, 24. Aufl., München 1982

Maunz, Theodor; Dürig, Günther; Herzog, Roman;
Scholz, Rupert: Grundgesetz, Kommentar, München
1958 ff

Maunz, Schmidt-Bleibtreu, Klein, Ulsamer: Bundesver-
fassungsgesetz, München 1979

Maurach, Reinhart: Deutsches Strafrecht, Besonderer
Teil, 5. Aufl., Karlsruhe 1969

Maurer, Hartmut: Das Verbot politischer Parteien, in:
AöR 96 (1971), S.203 ff

Maus, Ingeborg: Bürgerliche Rechtstheorie und Faschis-
mus, Zur sozialen Funktion und aktuellen Wirkung
der Theorie Carl Schmitts, 2. Aufl., München 1980

Merk, Wilhelm: Verfassungsschutz, Stuttgart 1935

Münch, Ingo von: Kommentierung zu Art.9 GG, in:
Bonner Kommentar, Zweitbearbeitung 1966

Münch, Ingo von: (Hrsg.): Grundgesetz, Kommentar,
Band 1, F./M. 1974

Mutius, Albert von: Kommentierung zu Art. 19 Abs.3,
in: Bonner Kommentar, Zweitbearbeitung, Hamburg
1974

Narr, Wolf-Dieter; Koch, Klaus: Krise - oder das
falsche Prinzip Hoffnung, in: Leviathan, Heft 3,
1976, S.291 ff

Narr, Wolf-Dieter und Offe, Claus (Hrsg.): Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität, Köln 1975

Narr, Wolf-Dieter (Hrsg.): Wir Bürger als Sicherheitsrisiko, Hamburg 1977

Offe, Günter: Die Auflösung der "Wehrsportgruppe Hoffmann", in: Demokratie und Recht, 4/82
S.415 ff

Offe, Claus: Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, F./M. 1972

Otto, Karl A: Vom Ostermarsch zur APO, F./M.,
New York 1970

Paech, Norman: Zur Rechtmäßigkeit des Verfassungsschutzberichtes - Gutachten im Auftrag der VDJ,
in: Blätter für deutsche und internationale Politik 9/79, S.1141 ff

Pehl, Günter: Die Wirtschaft der Bundesrepublik im Frühjahr 1967, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 1967, S.295 ff

Perels, Joachim: Die Grenzmarken der Verfassung, Sicherung gesellschaftlicher Machtverhältnisse oder Rahmenregelung des demokratischen Prozesses?,
in: KJ, 1977, S.375 ff

Preuß, Ulrich K: Zum staatsrechtlichen Begriff des Öffentlichen, Stuttgart 1969

Preuß, Ulrich K: Legalität und Pluralismus, F./M. 1973

Preuß, Ulrich K: Gesellschaftliche Bedingungen der Legalität, in: ders., Legalität und Pluralismus, S.7 ff

Preuß, Ulrich K.: Wissenschaftspluralismus und Verfassungsschutz in: Legalität und Pluralismus, S.115 ff

Preuß, Ulrich K.: Die Aufrüstung der Normalität, in: Kursbuch 56, Berlin 1979, S.15 ff

Preuß, Ulrich K.: Justizielle und polizeiliche Wahrheit im Strafverfahren, in: K J 1981, S.109 ff

Ridder, Helmut: Streitbare Demokratie?, in: Neue politische Literatur 1957, S.352 ff

Ridder, Helmut: Zur verfassungsrechtlichen Stellung der Gewerkschaften im Sozialstaat nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1960

Ridder, Helmut: "Sühnegerichte", "Grundgesetz", "verfassungsmäßige Ordnung" und Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland, in: DÜV 1963, S.321 ff

Ridder, Helmut: Meinungsfreiheit, in: Neumann/Nipperdey/Scheuner, Die Grundrechte, Band 2, 2.Aufl., Berlin 1968, S.243 ff

Ridder, Helmut: Grundgesetz und "Öffentlichkeitsarbeit", in: Freiheit und Verantwortung, Festschrift für Erwin Stein, F./m. 1969, S.57 ff

Ridder, Helmut: "Berufsverbot"? Nein, Demokratieverbote!, in: Das Argument 1975, S.576 ff

Ridder, Helmut: Die soziale Ordnung des Grundgesetzes, Opladen 1975

Ridder, Helmut; Hase, Friedhelm und Ladeur, Karl-Heinz:
 Nochmals - Reformalisierung des Rechtsstaates als
 Demokratiepostulat?, in: JuS 1981, S.794 ff

Rinken, Alfred: Das Öffentliche als verfassungstheo-
 retisches Problem, dargestellt am Rechtsstatus
 der Wohlfahrtsverbände. Schriften zum Öffentlichen
 Recht, Band 152, Berlin 1971

Rottmann, Joachim: Verfassungsschutz, in: Herders
 Staatslexikon, Band 8, Recht, Wirtschaft und
 Gesellschaft, 6. Aufl., Freiburg 1963, Sp. 138

Russell-Tribunal: 3. Internationales Russell-Tribu-
 nal. Zur Situation der Menschenrechte in der
 Bundesrepublik Deutschland, Dokumente, Verhand-
 lungen, Ergebnisse, Band 1 - 4, Berlin 1978

Schäfer, Hans: Verfassungsschutz im demokratischen
 Rechtsstaat, in: Verfassungsschutz, Beiträge
 aus Praxis und Wissenschaft, Köln 1966, S.37 ff

Schatzschneider, Wolfgang: Die Ermittlungstätigkeit
 der Ämter für Verfassungsschutz und Grundrechte,
 F./M. 1979

Scheuner, Ulrich: Der Verfassungsschutz im Bonner
 Grundgesetz, in: Um Recht und Gerechtigkeit,
 Festschrift für Erich Kaufmann, Stuttgart und
 Köln 1950, S.313 ff

Scheuner, Ulrich: Aufgaben und Probleme des Verfas-
 sungsschutzes, in: Hessische Hochschulwochen,
 31. Band, 1961

Schmidt, Helmut: Verfassungsschutz als gemeinsame Aufgabe von Bund und Ländern, in: Verfassungsschutz, Beiträge aus Wissenschaft und Praxis, Köln 1966, S.15 ff

Schmidt, Walter: Das Parteienprivileg zwischen Legalität und Opportunität, DÖV 1978, S.468 ff

Schmitt, Carl: Legalität und Legitimität (1932), in: ders.: Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924 - 1954. Materialien zu einer Verfassungslehre, Berlin 1958, S.263 ff

Schmitt, Carl: Das Reichsgericht als Hüter der Verfassung (1929), in: ders.: Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924 - 1954, S.63 ff

Schmitt, Carl: Staat, Bewegung, Volk, Die Dreigliederung der politischen Einheit, 2. Aufl., Hamburg 1934

Schmitt Glaeser, Walter: Der Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, in: ders.: Mißbrauch und Verwirkung von Grundrechten, Bad Homburg, Berlin, Zürich 1968, S.32 ff

Schneider, Hans-Peter: Der Verfassungsschutz - Grundordnungshüter, Sicherheitsdienst oder Geheimpolizei? in: Wolf-Dieter Narr (Hrsg.), Wir Bürger als Sicherheitsrisiko, S.94 ff

Schneider, Hans-Peter: Die Verfassung - Aufgabe und Struktur, in: AöR, Beiheft 1, Tübingen 1975

Schönke, Adolf und Schröder, Horst: Strafgesetzbuch,
Kommentar, 22. Aufl., München und Berlin 1985

Schrübbbers, Hubert: Organisation und Aufgabe des
Verfassungsschutzes, in: Verfassungsschutz,
Beiträge aus Wissenschaft und Praxis, Köln 1966,
S.63 ff

Schuster, Rudolf: Relegalisierung der KPD oder
Illegalisierung der NPD? in: Zeitschrift für
Politik 1968. N.F. Band 15, S.413 ff

Schwagerl, Joachim und Walther, Rolf: Der Schutz der
Verfassung - Ein Handbuch für Theorie und Praxis,
Köln, Berlin, Bonn, München 1968

Schagerl, Hans Joachim: Zu den Änderungen im Verfas-
sungsschutzrecht, in: DÖV 1974, S.109 ff

Seifert, Jürgen: Das Auslegungsmonopol des Bundesver-
fassungsgerichts bei der Verwirkung von Grund-
rechten, in: Abendroth u.a., Der Kampf um das
Grundgesetz - Über die politische Bedeutung der
Verfassungsinterpretation, F./M. 1977, S.98 ff

Seifert, Jürgen: Grundgesetz und Restauration,
3. Aufl., Neuwied 1977

Seifert, Jürgen: Die Definitionsgewalt des Verfas-
sungsschutzes, in: 3. Internationales Russell-
Tribunal, Band 4, S.127 ff

Seifert, Jürgen: Vereinigungsfreiheit und hoheitliche
Verrufserklärungen, in: Joachim Perels (Hrsg.),
Grundrechte als Fundament der Demokratie, F./M.
1979, S.157 ff

Seifert, Jürgen: Haus oder Forum. Wertsystem oder offene Verfassung, in: Jürgen Habermas (Hrsg.), Stichworte zur geistigen Situation der Zeit, Band 1, F./M. 1979, S.321 ff

Seifert, Jürgen: "Zunehmend zu einem parteipolitischen Instrument geworden" - Verfassungsschutzberichte von Bund und Ländern im Vergleich, in: Frankfurter Rundschau vom 28.8.1981, S.9 f

Seuffert, Walter: Zum Verfahren nach Art. 18 GG, in: Leibholz u.a. (Hrsg.), Menschenwürde und Freiheitliche Rechtsordnung. Festschrift für Willi Geiger, Tübingen 1974, S.797 ff

Smend, Rudolf: Verfassung und Verfassungsrecht, München und Leipzig 1928, zit. nach dem Neudruck in: Staatsrechtliche Abhandlungen, 2. Aufl., Berlin 1968, S.119 ff

Stahl, F.J.: Rechtsphilosophie, 3. Aufl., 1854, Band II

Wiethölter, Rudolf: Rechtswissenschaft, F./M. und Hamburg 1968

Wintrich, Josef und Lechner, Hans: Die Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Bettermann, Nipperdey, Scheuner (Hrsg.), Die Grundrechte, Band III/2, Berlin 1959, S.645 ff

Wolff, Hans: Rechtsgrundsätze und verfassungsgestaltende Grundentscheidungen als Rechtsquellen, in: Forschungen und Berichte aus dem öffentlichen Recht, Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, München 1955, S.33 ff

Wulf, Helmut; Krauth, Hermann; Kurfess, Werner: Zur Reform des Staatsschutz-Strafrechts durch das Achte Strafrechtsänderungsgesetz, in: JZ 1968, S.577 ff; 609 ff; 731 ff

Zippelius, Reinhold: Kommentierung zu Art.1 Abs.1 und 2, in: Bonner Kommentar, Zweitbearbeitung, Hamburg, 1966

TEIL I.

Einführung - Gegenstand und Ansatz der Untersuchung

Die Arbeit verfolgt im wesentlichen vier Zwecke:

- a) Sie unternimmt den Versuch darzustellen, inwieweit die seit 1968 vom Bundesminister des Innern und die ungefähr seit Mitte der 70er Jahre von verschiedenen Innenministern der Länder herausgegebenen jährlichen VSBe die Bevölkerung der BRD über "extremistische" bzw. "verfassungsfeindliche"¹⁾ Bestrebungen "aufklären". Es geht dabei um diejenigen Verfassungsschutzpublikationen, die im Rahmen der "geistig-politischen Auseinandersetzung" dazu beitragen sollen, "den Blick für extremistische und sicherheitsgefährdende Bestrebungen zu schärfen, um den für unseren Staat engagierten politischen und gesellschaftlichen Kräften die Abwehr solcher Bestrebungen zu erleichtern"²⁾. Die in den VSBen auch enthaltenen Abhandlungen über die Spionageabwehr haben für unsere Betrachtung keine unmittelbare Bedeutung und bleiben daher - mit wenigen Ausnahmen - unberücksichtigt.

1) Erst an späterer Stelle soll auf die besondere und in ihrer jeweiligen Anwendung recht unterschiedliche Begrifflichkeit eingegangen werden. Um jedoch einer Begriffsverwirrung vorzubeugen, wird an dem "gebräuchlichen", wenn auch umstrittenen Terminus der Verfassungsfeindlichkeit festgehalten; daß der Gebrauch dieses Wortes jeglicher Apologie einer daraus resultierenden Politik und Polemik entbehrt, mögen die Anführungszeichen verdeutlichen.

2) B-VSB 1978, S.3

Alle übrigen Veröffentlichungen, die mit der gleichen Intention wie die VSBe die Öffentlichkeit über Teilaspekte der "Inneren Sicherheit"¹⁾ oder über die jeweilige aktuelle "politische Sicherheitslage"²⁾ informieren sollen, werden nur insoweit in die Untersuchung mit einbezogen, als es zum Verständnis und zur Analyse der VSBe beiträgt.

Diese Beschränkung des Untersuchungsgegenstandes geschieht deswegen, weil die VSBe in dem uns interessierenden Zusammenhang das zentrale Instrumentarium der öffentlichen und veröffentlichten staatlichen Verfassungsfeindbestimmung bilden, worauf sich - sowohl was die allgemeinen Definitionen als auch die Argumentation angehen - die genannten anderen Publikationen beziehen.

Um die Funktion der VSBe besser verstehen zu können, wird zunächst ganz allgemein eine Verbindung zu dem System des Staats- und Verfassungsschutzes und speziell zu dem sogenannten "Verfassungsschutz durch Aufklärung" oder - wie er in dieser Arbeit bezeichnet werden soll - Verfassungsschutz neuer Art hergestellt. Wenn hier von dieser neuen Art des Verfassungsschutzes die Rede ist, dann ist damit das Programm staatlicher Maßnahmen gemeint, "die über die Sanktionen und reinen abwehrenden

-
- 1) vgl. Veröffentlichung der Landeszentrale für politische Bildung Hamburg "Innere Sicherheit", Hamburg 1976
- 2) vgl. die monatlich erscheinende Publikation "Politische Sicherheitslage in Bayern", hrsg. vom Bayerischen Staatsministerium des Innern; Innere Sicherheit, Informationen des Bundesministers des Innern, (vierteljährlich) hrsg. vom Bundesminister des Innern, Referat Öffentlichkeitsarbeit

Tätigkeiten verfassungsfeindlicher Bestrebungen hinausgehen und sich weit im Vorfeld des Strafrechts oder gar des nachrichtendienstlichen (und damit des normierten, K.R.) Verfassungsschutzes bewegen."¹⁾

Erst die Kenntnis von den in der Verfassung des GG und in speziellen Gesetzen unmittelbar vorgesehenen Bestimmungen des Verfassungsschutzes (wie z.B. Art.9 Abs.2, 18 und 21 Abs.2 GG, oder das (BVerfSchG) wie auch von der sich tatsächlich entwickelnden Verfassungsschutzpraxis eröffnet den Zugang zu der Frage, unter welchen historischen Bedingungen und aus welcher Interessenlage seit Ende der 60er Jahre eine immer stärkere Hinwendung zum Verfassungsschutz neuer Art, unter Abkehr von rechtsförmigen Verfahren, erfolgte.

- b) Im weiteren Verlauf der Arbeit wird dann der Frage nachgegangen, wie in den VSBen der Begriff der "Verfassungsfeindlichkeit" definiert wird. Darüber hinaus soll untersucht werden, welche Zielsetzungen, Aktivitäten sowie organisatorischen und personellen Verbindungen von Parteien, Vereinigungen und einzelnen Bürgern die Herausgeber der Berichte veranlassen, das Verdikt "Verfassungsfeindlich" auszusprechen. Außerdem werden die VSBs des Bundes und der Länder miteinander verglichen, um deren spezifische - parteipolitische - Unterschiede feststellen zu können.²⁾

1) J. Schwagerl/R.Walther, Der Schutz der Verfassung, S.277

2) vgl. dazu die Studie von J.Seifert, "Zunehmend zu einem parteipolitischen Instrument geworden" - Verfassungsschutzberichte von Bund und Ländern im Vergleich, in: Frankfurter Rundschau vom 28.8.1981, S.9 f

- c) Im nachfolgenden Teil steht die Analyse der Auswirkungen der VSBe im Vordergrund. Die Darstellung nicht nur der administrativen und judikativen Rezeption der Berichtsinhalte, sondern auch und insbesondere ihrer Wirkungsweise auf den politischen und gesellschaftlichen Prozeß mit ihren Folgewirkungen auf die Meinungs- und Willensbildung des Volkes, soll die Relevanz des Verfassungsschutzes neuer Art mittels der VSBe verdeutlichen. Wegen der Fülle und der teilweise schweren Zugänglichkeit des Materials bedurfte es einer - beschränkten - Auswahl von Entscheidungen und Vorgängen, die allerdings exemplarisch Einblick in die staatlichen und gesellschaftlichen Sektoren gewähren, in denen die VSBe und die in ihnen enthaltenen Verfassungsfeindbestimmungen generell und über den Einzelfall hinaus nachhaltige Wirkungen entfalten; Wirkungen, die einerseits - sichtbar - erhebliche politische und private Benachteiligungen für diejenigen bedeuten, denen das Stigma der "Verfassungsfeindlichkeit" anhaftet, und die andererseits - unterschwellig - Gefühle von Angst und Unsicherheit auch bei denen hervorrufen, die noch nicht zu dem Kreis der "amtlich Gezeichneten" gehören.
- d) Im letzten Teil der Arbeit wird der verfassungsrechtlichen Frage nachgegangen, wodurch die Veröffentlichung und Verbreitung der VSBe unter Berücksichtigung ihrer Wirkungsweise auf den politischen Meinungs- und Willensbildungsprozeß des Volkes rechtlich legitimiert sein könnte. Angelpunkt des verfassungsrechtlichen Diskurses bildet der Normbestand des GG, insbesondere die Demokratievorschrift des Art.20 und die als Aus-

nahmeregelungen in der Verfassung enthaltenen Art. 9 Abs.2, 18 und 21 Abs.2. Sie setzen gleichzeitig den - kritischen - Kontrapunkt zu der Rechtsprechung des BVerfG, die im Wege nicht unproblematischer Prinzipienbildung und mit Rechtsfiguren wie der einer "streitbaren Demokratie" tendenziell den staatlichen - hier den exekutiven - Aktionsspielraum an den kompetenziellen GG-Vorschriften vorbei erweitert, wie das im NPD-Beschluß¹⁾ geschehen ist.

Methodische Überlegungen

Obwohl seit 1968 Verfassungsschutzberichte (VSBe) in regelmäßiger Folge und in hoher Auflage veröffentlicht werden, fehlt es bis heute an einer umfassenden Untersuchung sowohl rechtssoziologischer als auch rechtsdogmatischer sowie rechtstheoretischer Art. Dem mußte in der vorliegenden Arbeit Rechnung getragen werden.

Methodisch hat jeder rechtsdogmatischen Überprüfung der VSBe an den einfachgesetzlichen oder verfassungsrechtlichen Normen eine eigenständige Betrachtung ihres Untersuchungsgegenstandes vorauszugehen. Dazu war eine grundlegende Erforschung seiner tatsächlichen Grundlagen erforderlich, die im Hinblick auf die VSBe zweierlei leisten sollte:

1. In Anwendung empirischer Methodik konnte zunächst eine Sichtung, Aufbereitung und zusammenfassende Darstellung des Materials erfolgen, das unter dem Stichwort "Verfassungsschutz durch Aufklärung" als Broschüren, Aufsätze und andere Publikationen allgemein zugänglich ist.

1) BVerfGE 40, 293

2. In einem weiteren Schritt konnte in empirischer und theoretischer Hinsicht die Frage beantwortet werden, wie sich die VSBe auf Betroffene - Personen oder Organisationen - sowie Adressaten auswirken.

Erst bei Berücksichtigung dieses gesamten Tatsachenmaterials war eine Behandlung der rechtsdogmatischen Fragestellungen möglich, wie sie im letzten Kapitel der Arbeit insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Einflußnahme der VSBe auf die verfassungsrechtlich garantierte Freiheit des politischen Meinungs- und Willensbildungsprozesses erfolgte.

TEIL II.

Die Verfassungsschutzberichte (VSBe) als Mittel des Verfassungsschutzes

Die Veröffentlichung und Verbreitung der VSBe werden von ihren Herausgebern, dem Bundesinnenminister und den Innenministern/Senatoren der Länder, als ein Beitrag zum Verfassungsschutz bewertet¹⁾. Wenn dann auch noch die besondere Bedeutung der VSBe für den Verfassungsschutz immer wieder hervorgehoben wird²⁾, ist für die Funktionsbestimmung und Analyse dieser Berichte zunächst die genauere Untersuchung dessen notwendig, was unter Verfassungsschutz zu verstehen ist.

Neben der Darstellung des Systems des Verfassungsschutzes in der BRD wird es auch darauf ankommen, den Stellenwert der VSBe im Vergleich zu anderen Mitteln des Verfassungsschutzes zu bestimmen. Dabei soll auch der Zusammenhang mit den jeweiligen historischen Phasen bundesrepublikanischer Politik hergestellt werden, um so die Entwicklung und den Einsatz der verschiedenen Instrumente staatlichen Verfassungsschutzes besser erklären zu können.

1) vgl. z.B. B-VSB 1979, S.3 ff

2) so der hess. VSB 1979, S.9; so auch die Antwort der Bundesregierung, DT-BT Drucksache 8/3615 v. 24.1.1980

1. Der Begriff des Verfassungsschutzes

Der Begriff des Verfassungsschutzes stieß trotz seiner normativen Bestimmung im GG (Art.73 Nr.10 Buchstabe b) in der Geschichte der BRD ständig auf Zweifel;¹⁾ darüber hinaus wurde die Bezeichnung Verfassungsschutz sogar als "Etikettenschwindel" kritisiert²⁾ und selbst der für das Bundesamt für Verfassungsschutz verantwortliche damalige Bundesinnenminister Gerhard Schröder hielt den hierfür gewählten Namen für wenig glücklich, da es sich bei den Aufgaben dieses Amtes eigentlich um Belange der "Staatssicherheit" handle³⁾.

Vor dem Hintergrund dieser Auseinandersetzung über den Terminus Verfassungsschutz erscheint es notwendig, auf den Begriff und seine unterschiedlich gebrauchten Inhalte im folgenden näher einzugehen. Um darüber hinaus auch die Funktion und Wirkungsweise des Verfassungsschutzes besser zu verstehen, wird zunächst seine historische Entwicklung knapp beleuchtet.

1.1. Die historische Herausbildung des Verfassungsschutzes bis 1945

Zusammen mit der allmählichen Herausbildung von konstitutionell organisierten Staaten zu Beginn des 19. Jahrhunderts, in denen mittels Verfassungen

1) vgl. Hans-Peter Schneider, Der Verfassungsschutz, S.94

2) vgl. Hans Detlev Becker, Verfassungsschutz, S.139; siehe auch Richard Schmid, in: Die Zeit, Nr.45 v. 5.11.1965, der von irreführender Etikettierung spricht; ähnlich H.Ridder, "Berufsverbot" ..., S.582

3) vgl. Hans Detlev Becker, ebenda, S.140

die monarchische Herrschaft eine Eingrenzung erfahren sollte, erlangte das Problem eine zentrale Bedeutung, wie diese Verfassungen ihrerseits vor Verletzungen durch die Staatsgewalt bewahrt werden können. So meint der Begriff "Verfassungsschutz" in seinem ursprünglichen Sinne Bewahrung und Verteidigung der durch das Bürgertum erstrittenen Freiheitsrechte, so wie sie in den Verfassungsurkunden ihren Ausdruck gefunden hatten.¹⁾

Grundlage für einen derart konzipierten Verfassungsschutz war das aufgrund weit zurückreichender Erfahrungen gewonnene Mißtrauen gegenüber einer ungezügelten und unberechenbaren Staatsgewalt, die nun mehr einer Kontrolle unterzogen werden sollte. Die Maßnahmen und Vorkehrungen des Verfassungsschutzes waren in den Verfassungen selbst niedergelegt.

Die "Gewähr der Verfassung", wie es in den Verfassungstexten von Bayern 1818, Hessen-Darmstadt 1820, Sachsen 1831 und Hannover 1840 hieß, sollte zum einen durch die Ministeranklage (z.B. Baden 1818) zum anderen durch die Anrufung eines Staatsgerichtshofes (Württemberg 1819, Sachsen 1831) erreicht werden.²⁾

In diesem Zusammenhang sind auch die erschwerte Abänderung der Verfassung und die Vereidigung der Beamten und des Monarchen auf die Verfassung als typische konstitutionelle Schutzvorkehrungen zu nennen.³⁾

-
- 1) vgl. dazu Joachim Rottman, Verfassungsschutz, Spalte 138; Roman Herzog, Der Auftrag der Verfassungsschutzbehörden, in: Verfassungsschutz und Rechtsstaat, S.1 ff, 3
 - 2) Hans-Peter Schneider, a.a.O., S.95; zur besonderen Bedeutung der Staats- bzw. Verfassungsgerichtbarkeit, vgl. Josef Wintrich, Hans Lechner, Die Verfassungsgerichtsbarkeit, S.645 ff
 - 3) vgl. Joachim Schwagerl, Rolf Walther, Der Schutz der Verfassung, S.7

Diesem konstitutionellen Sicherheitsprogramm zur Abwehr von Verfassungsverstößen durch die Staatsorgane der Exekutive stand ein anderes Sicherheitsprogramm gegenüber, das - mit dem Begriff des Staatsschutzes versehen - alle staatlichen Einrichtungen, Vorkehrungen und Maßnahmen betraf, die den Bestand des Staates gegenüber Angriffen von außen und die Aufrechterhaltung der Sicherheit und der jeweiligen politischen Ordnung zu gewährleisten hatten¹⁾.

In der in das 18. Jahrhundert zurückreichenden Politik des Staatsschutzes²⁾ und seiner weiteren Entwicklung manifestiert sich - anders als in der Idee des Verfassungsschutzes aus der Zeit des Vormärzes - das Mißtrauen der Träger staatlicher Gewalt gegenüber dem äußeren und insbesondere dem inneren Feind, der eine ständige - zuweilen offene oder latente - Gefahr für den territorialen bzw. innerherrschaftlichen Status quo darstellte.

Diese Politik des Staatsschutzes setzte sich auch nach der Reichsgründung fort und erfuhr 1878 in der Verabschiedung der Sozialistengesetze, die die rechtliche Grundlage für das Verbot und die Verfolgung der Sozialdemokratie bildeten, ihren besonderen Niederschlag.

Eine wichtige Epoche in der weiteren Entwicklung des Staats- und Verfassungsschutzes war die Weimarer Zeit, in der - gerade was die Theoriebildung angeht - bedeutsame Weichenstellungen erfolgten.

1) J. Rottmann, a.a.O.; T. Maunz, Zippelius, Deutsches Staatsrecht, S. 328

2) J. Rottmann, a.a.O.

In einer ersten umfassenden Untersuchung, die 1935 unter dem Titel "Verfassungsschutz" erschienen ist und sich in ihrem wesentlichen Teil auf die Reichsverfassung vom 11. August 1919 bezieht¹⁾, knüpft Wilhelm Merk bei seiner Bestimmung des Begriffs "Verfassungsschutz" sowohl an die Vorstellungen des beginnenden 19. Jahrhunderts als auch an die Prinzipien des Staatsschutzes an. Dabei unterscheidet er den "Verfassungsschutz nach Innen", der den Schutz des Bürgers vor Amtsmißbrauch der Staatsorgane meint, von dem "Verfassungsschutz nach Außen", unter dem "die Unterdrückung (Abwehr) und Vorbeugung von verfassungswidrigem Verhalten der Untertanen - (...) - insbesondere von rechtswidrigen gewaltsamen Angriffen auf den Bestand der Verfassung, (...) nötigenfalls mit unmittelbarer Gewalt"²⁾ zu verstehen ist.

1) Während in diesem 2. Teil (S. 166-585) seines Buches Wilhelm Merk an die damalige herrschende Meinung der Weimarer Staatsrechtswissenschaft anknüpft und insoweit für die vorliegende Untersuchung des Verfassungsschutzes nach der Reichsverfassung bedeutsam ist, greift er in den abschließenden Betrachtungen zum 2. Teil (S. 585 ff) die nationalsozialistische Kritik am "System" (S. 613) der Weimarer Republik auf, um schließlich im letzten Teil seiner Arbeit festzustellen: "Erhaltung und Förderung des blutmäßig bestimmten deutschen Volkstums muß die erste und letzte Aufgabe der Verfassung wie des deutschen Staates und Rechts sein, und ihr hat als Gewähr der Verfassung mittelbar auch der Verfassungsschutz zu dienen" (S. 674).

2) ebenda, S. 23

Die Besonderheit des aus dem System der Weimarer Verfassung hergeleiteten Begriffes des Verfassungsschutzes ist danach in dem Schutzobjekt zu finden. Nach Wilhelm Merk und der damals herrschenden Auffassung ist Gegenstand des Verfassungsschutzes die "in der Verfassung geregelte sachlich-rechtliche Ordnung"¹⁾. Diese sachlich-rechtliche Ordnung erfährt jedoch eine wesentliche Relativierung - und das ist das Bedeutsame an dem Weimarer Verfassungssystem - durch die in der Verfassung selbst gewährte Abänderbarkeit dieser Ordnung. "Der Verfassungsschutz besteht also für die einmal gegebene Verfassungsrechtsordnung nach Maßgabe der Verfassung, und solange sie besteht"²⁾. Da die gesamte Verfassung - unter Beachtung bestimmter Verfahren und Mehrheitsbestimmungen - nach der damaligen k.U. jederzeit geändert werden kann, ändert sich auch jeweils der Gegenstand des Verfassungsschutzes. Dem liegt der Gedanke zugrunde, daß in einer Demokratie der Grundsatz der Volkssouveränität eben auch und gerade beinhaltet: Das Volk in seiner Mehrheit verfügt allein über die von ihm als Souverän ausgehende Verfassung. Die Konsequenz daraus ist, daß seitens des Staates Bestrebungen von Minderheiten nicht unterbunden werden dürfen, die die Verfassung aufzuheben oder zu ändern beabsichtigen. Zu Recht weist Hans Schäfer darauf hin, daß der Weimarer Verfassungsschutz nurmehr die Aufgabe hatte, "darauf zu achten, daß solche Bestrebungen sich im Rahmen von Verfassung und Gesetz, insbesondere der Straf- und Ordnungsgesetze abspielen"³⁾.

1) ebenda, S.63

2) ebenda

3) Hans Schäfer, Verfassungsschutz, S.39

Es bleibt festzuhalten, daß die Verfassung danach als ein für Veränderungen uneingeschränkt offener Codex für politisches Verhalten verstanden wurde. "Die juristischen Formen der Verfassung enthalten Verhaltensnormen, d.h., sie beschreiben lediglich ein wirkliches oder mögliches Verhalten von Subjekten; der Zusammenhang dieses Verhaltens der Subjekte beschreibt den konkreten gesellschaftlichen Zustand, den wir Verfassung nennen"¹⁾. Wenn das Verhalten der politisch handelnden Subjekte in diesem Zusammenhang anhand von Normen auf einen Raum begrenzt wird, dessen Rahmen durch die - formalen - Verfahrensvorschriften, Straf- und anderen Ordnungsgesetzen bestimmt ist, dann hat eben Verfassungsschutz die Aufgabe, die Einhaltung dieser Verhaltensnormen zu gewährleisten. Da die in der Verfassung selbst statuierten Verhaltensnormen insbesondere die Staatsorgane zum Adressaten haben, umfaßt der Aufgabenkatalog des Verfassungsschutzes selbstverständlich auch die Kontrolle und unter Umständen die Revision des "Verhaltens" dieser Organe.

In welcher Form dies geschehen kann, ob durch ein verfassungsmäßig ausbalanciertes System der staatlichen Gewaltenteilung oder durch eine Staats- oder Verfassungsgerichtbarkeit, bildete in der damaligen Staatsrechtswissenschaft eine wesentliche Frage, deren Beantwortung nicht zuletzt von der aktuellen politischen Interessenlage abhängig war²⁾.

-
- 1) Ulrich K. Preuß, Gesellschaftliche Bedingungen der Legalität, S.9
 - 2) vgl. zu dieser Problematik, insbesondere auch zur Frage der Verfassungsgerichtsbarkeit, Carl Schmitt, Das Reichsgericht als Hüter der Verfassung; Wilhelm Merk, a.a.O., S.63 ff

Während - wie bereits oben festgestellt - der Schutz der Verfassung vor Amtsmissbrauch durch die Staatsorgane im 19. Jahrhundert den Schutz der um ihre Rechte kämpfenden Volksvertretungen gegen die - fast noch allmächtige - Exekutive bedeutete, wird diese Frontstellung durch die "neue Lehre der Gründungstheorie"¹⁾ in einem wesentlichen Punkt aufgehoben und sozusagen umgekehrt.

Dies wird besonders deutlich bei Carl Schmitt herausgestellt: "Während der Kampf sich gegen die Exekutive richtete, hat man einen Schutz der Verfassung gegen den Gesetzgeber nicht als dringende Notwendigkeit empfunden. Von dieser Stelle schien keine Gefahr zu befürchten und ein Mißbrauch unmöglich. Nicht nur einfach deshalb, weil das Gesetz von der Volksvertretung beschlossen wurde, sondern vor allem, weil es in einem bürgerlichen Rechtsstaat nach seinem Begriff und seinem Zustandekommen alle denkbare Gewähr der Vernünftigkeit und Gerechtigkeit in sich trägt:

es ist eine generelle Norm, die in öffentlicher parlamentarischer Diskussion zustandekommt. Sobald dieser rechtsstaatliche Begriff des Gesetzes dem Bewußtsein der Zeit verlorenging, und alles, was die gesetzgebenden Stellen beschlossen, Gesetz hieß, als auch der Glaube an Öffentlichkeit und Diskussion schwand, wurde klar, daß die eigentlich rechtsstaatliche Idee - Herrschaft von Gesetzen, nicht von Gesetzgebern - gerade von der Seite her gefährdet war, auf welcher der Kampf gegen die Exekutive alle politische Macht angehäuft hatte,

1) Vgl. dazu I. Maus, Bürgerliche Rechtstheorie und Faschismus, S.21 ff

nämlich von den Parlamenten als gesetzgebenden Körperschaften. Insbesondere schien es notwendig, Minderheiten gegen die wechselnden Parlamentsmehrheiten zu schützen und gewisse Interessen und Werte vor ihnen sicherzustellen¹⁾.

An dieser Stelle erlangt der Verfassungsschutz eine veränderte Funktion: es gilt "gewisse Interessen und Werte" vor dem Gesetzgeber zu schützen. Der Typus der "wertneutralen Demokratie", deren fundamentale Prinzipien von "Pluralismus und Legalität"²⁾ dem Willensbildungsprozeß des Volkes ohne Bindung an eine substantielle Wertordnung jede politische Zielsetzung zugesteht und uneingeschränkt allen gesellschaftlichen Kräften die in der Verfassung vorgesehenen Institutionen und Rechte zur Durchsetzung ihrer politischen Ziele gewährt³⁾, erfährt nunmehr eine bedeutende qualitative Veränderung.

1) Carl Schmitt, a.a.O., S.67

2) Dieses Begriffspaar bildet auch den Titel der Schrift von Ulrich K. Preuß, F./M. 1973

3) vgl. dazu J. Perels, Die Grenzmarken der Verfassung, S.382, der diese rechtspositivistische Ansicht, die sich mit dem Begriff des sogenannten Wertrelativismus verbindet, zu Recht der die Weimarer Koalition repräsentierenden demokratischen Staatsrechtslehre bürgerlicher, sozialliberaler und sozialistischer Provenienz (G. Anschütz, R. Thoma; H. Kelsen, G. Radbruch, H. Heller; F. Neumann, E. Fraenkel, O. Kirchheimer) zuschreibt. ... S.15

Aus der "wertneutralen" wird die "wertgebundene" Demokratie.

Fortsetzung FN 3:

Der dieser Lehre entgegengehaltene Vorwurf, sie nehme "alles und jedes" hin und bedeute - was das Ende der Republik durch die Machtergreifung des Faschismus letztlich bewiesen habe - "Demokratie als Selbstmord" (so unter Hinweis auf Nawiasky, Günther Dürig, in: Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, GG, Komm., Art. 18, S.4), ist - worauf Ingeborg Maus richtigerweise hingewiesen hat - ungerechtfertigt. "Gerade der rechtspositivistische Verzicht auf jede inhaltliche Wertung der Verfassung, die Doktrin der Gleichrangigkeit aller Verfassungsbestimmungen wie die prinzipielle Gleichordnung von Verfassungs- und einfachem Gesetz, die darin implizierte unbeschränkte Souveränität des Parlaments auch gegenüber der Verfassung, enthielt zugleich die meist unausgesprochene politische Entscheidung für die auch inhaltlich weitreichenden Konsequenzen des Weimarer Verfassungskompromisses. Die rechtspositivistische Konzeption einer 'wertneutralen' Demokratie, die als bloße Methode sich mit verschiedenen Inhalten, vor allem mit unterschiedlichen Wirtschaftssystemen verbinden könne, bedeutete angesichts der diskutierten Alternativen: Kapitalismus oder Sozialismus, nicht nur eine der gesellschaftlichen Situation entsprechende Notlösung, sondern ein unterschiedenes Plädoyer für die Freiheit des demokratischen Gesetzgebers auch zu gesellschaftstransformierenden Entscheidungen." Bürgerliche Rechtstheorie und Faschismus, S.31 f

Eine besondere Ausprägung erfährt diese "Theorie von der wertgebundenen Demokratie" durch die Integrationslehre Rudolf Smends¹⁾. Danach liegt der staatlichen Ordnung eine "sachliche Wertgemeinschaft" zugrunde²⁾; da diese "Wertgemeinschaft" im politischen Kampf nicht in Frage gestellt, also auch keinerlei Veränderungen unterzogen werden darf, ist es eher der dem Staat aufgegebenen Integrationszweck, alle diejenigen politischen Kräfte abzuwehren, "die nicht genügend durch solche Wertgemeinschaft mit dem Ganzen verbunden sind" und "sich leicht der Spielregeln des Kampfes und damit seiner integrierenden Wirkung entziehen: etwa im Wege der Obstruktion"³⁾.

Eine solchermaßen überhöhte, weil der jeweiligen Verfassungslegalität über- und vorgeordnete Wertgemeinschaft, die - wie Joachim Perels nachzuweisen vermag⁴⁾ - in unübersehbarem Kontext zum Verfassungs- und Gesellschaftssystem Bismarck'scher Prägung steht, gerät notwendigerweise zum Kriterium für die folgenschwere Unterscheidung zwischen den gesellschaftlichen und politischen Bewegungen, die innerhalb oder außerhalb des "Integrationsprozesses" stehen, die - in Anlehnung Bismarck'scher Überlegungen - als "staatsbejahende" oder als "staatsverneinende" Parteien zu bewerten sind.⁵⁾

Ist diese Differenzierung einmal vollzogen, muß konsequenterweise das auf dem Prinzip des Pluralismus aufbauende System des Parlamentarismus

1) Rudolf Smend, Verfassung und Verfassungsrecht, S.119 ff

2) ebenda, S.159

3) ebenda, S.155; vgl. dazu auch Joachim Perels, a.a.O., S.377

4) a.a.O.

5) ebenda, S.377, insbes. Fußnote 7;

Korrekturen erfahren. Denn wenn diesem System der Klassenkonflikt immanent ist, bedeutet das die Störung der auf Konsens und Homogenität beruhenden staatlichen Ordnung¹⁾.

Solche Gefahren vor Augen, bedarf es eines Verfassungsschutzes, der einmal - materiell - die Grenzen des zulässigen, an der Wertgemeinschaft orientierten politischen Handlungsspielraumes festlegt, und der zum anderen den statische Festigkeit garantierenden Staatsorganen der Exekutive größere Wirksamkeit gegenüber der Legislative verleiht.

Für Carl Schmitt kann ein solcher effektiver Schutz der Verfassung nur von einer "hochpolitischen Instanz mit besonders intensiver politischer Kraft" ausgehen²⁾, wobei für ihn der Staatsgerichtshof ausscheidet³⁾. Dagegen besitzt das auf "plebitäre Legitimität" beruhende Organ des Reichspräsidenten kraft seiner auf Art. 48 Weimarer Reichsverfassung gestützten Diktaturgewalt die Autorität, die dem Legalitätssystem des Parlaments entgegengesetzt werden kann⁴⁾. Bildet die Grundlage für das letztere die "Wertneutralität eines funktionalistischen Mehrheitssystems"⁵⁾, dann steht demgegenüber die Autorität des Reichspräsidenten mit einer "höheren Legalität" in Ver-

1) Carl Schmitt, a.a.O., S.67, befürchtet einen "großen Umschaltungsprozeß (...), in welchem irgendwelche - sichtbaren oder unsichtbaren - sozialen und wirtschaftlichen Mächte mit Hilfe parlamentarischer Mehrheiten den staatlichen Gesetzgebungs- und Gesetzanwendungssapparat ihren Interessen dienstbar machen."

2) Carl Schmitt, a.a.O., S.70

3) a.a.O., S.97 ff

4) Carl Schmitt, Legalität und Legitimität, S.339

5) ebenda, S.344

6) ebenda, S.311

bindung, die sich aus dem System der Grund- und Fundamentalrechte der Verfassung, der "zweiten Verfassung" der Weimarer Republik und "ihrem Versuch einer substanzhaften Ordnung" herleiten läßt¹⁾.

An dieser Stelle wird deutlich, daß Verfassungsschutz nur noch Schutz der "zweiten Verfassung", nämlich einer Werteordnung bedeutet, die letztlich den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen status quo meint²⁾.

Wenn Wilhelm Merk in seinem Rückblick auf den Verfassungsschutz der Weimarer Reichsverfassung den wesentlichen Mangel im System des Parlamentarismus erblickt, dann geschieht das mit der Begründung, daß "sich (...) im Reichstage nur die innere Zerrissenheit des deutschen Volkes im liberalitistischen Zeitalter widerspiegelte, bei der die Scheidung nach Klassen und Konfessionen am empfindlichsten in Erscheinung trat"³⁾.

Ein solches staatliches System der Zerrissenheit konnte mithin nicht den Schutz der Werteordnung gewähren mit den "Grunderfordernissen eines gesunden politischen Lebens eines Volkes, Geschlossenheit nach Außen, d.h. dem Ausland gegenüber, und Ausgleich im Inneren, d.h. der zum Teil sich widerstreitenden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Belange nach Gerechtigkeit und Billigkeit auf dem Boden der nationalen Volksgemeinschaft"⁴⁾.

1) ebenda, S.344

2) so Joachim Perels, a.a.O., S.384

3) Wilhelm Merk, a.a.O., S.614, Anm. 27

4) ebenda

Mit einer solchen Betrachtungsweise ist endgültig der Übergang zur nationalsozialistischen Verfassungslehre erfolgt. Die für die Weimarer Verfassung konstitutiven Schutzvorkehrungen, insbesondere der aufsichtsrechtliche Schutz gegenüber den höchsten Staatsorganen, hat nun zurückzutreten, "weil sich zur Erhaltung der nationalen Volksgemeinschaft nach der Entwicklung der Verhältnisse in der Nachkriegszeit das Bedürfnis für eine einheitliche, straffe und unanfechtbare Führung im Staate und Volke in erster Reihe geltend machte"¹⁾.

Nunmehr stand der Schutz des sich nach dem 30.1. 1933 konkret herausgebildeten Führerstaates im Vordergrund. Die ungebundene, staatliche Exekutivgewalt bedurfte des Schutzes gegen diejenigen, die als "Staatsfeinde" oder "Volksfremde" in der Ideologie des deutschen Faschismus eine Gefahr für die "nationale Revolution" hätten bilden können. Dieser Schutzgedanke und die Unterscheidung zwischen "Staatsfeind und -freund, von Volksgenossen und Artfremden"²⁾, das wie Joachim Perels prägnant zum Ausdruck bringt - "konstituierende Zentrum der faschistischen Verfassungslehre"³⁾, schaffen die theoretische Legitimation für einen Apparat staatlicher Repression und physischer Eliminierung, der in der Geschichte der Menschheit kaum Seinesgleichen findet.

1) ebenda, S.671

2) so Carl Schmitt, Staat, Bewegung, Volk, S.25ff

3) a.a.O., S.384

1.2. Der Verfassungsschutz in der Bundesrepublik Deutschland

In bewußter Abkehr von dem Wertrelativismus¹⁾ der Weimarer Verfassung hat sich der Verfassungsgeber der BRD nach der herrschenden Meinung in Rechtsprechung und Lehre²⁾ für einen "großen Wandel der Volksstaatlichkeit unseres Staatswesens von einer wertneutralen, geradezu selbstmörderischen Demokratie zu einer wertgebundenen, ihren Gegnern gegenüber wachsam und militanten Demokratie" entschieden³⁾.

Dieses Prinzip der "Wertgebundenheit" findet seine Grundlage in Art.79 Abs. III GG, wo ein unabänder-

-
- 1) Dieser Topos des Wertrelativismus bezieht sich hier nur auf den Verfassungstext; keineswegs darf die geschriebene Verfassungslage mit der Wirklichkeit der Weimarer Staatlichkeit verwechselt werden, die im Gegensatz zu zählebigen Legendenbildungen - alles andere als wertrelativistisch, sondern höchst streitbar gegen "links" auftrat; vgl. dazu M.Kutscha, S.44 ff; zuletzt dazu auch Hase/Ladeur/Ridder, JuS 1981, S.794, 797 f
 - 2) vgl. Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, GG, Kommentar, Art.79 Abs.3, Rdnr.29
 - 3) Hans Ule, Beamtenrecht im Wandel deutscher Staatlichkeit, in: DVBl. 1963, S.1; zurecht weist Ingeborg Maus auf die Verbindung zwischen der Konzeption einer "militanten Demokratie" und der verfassungsrechtlichen "Gründungstheorie" hin, deren Verfechter Carl Schmitt den Zusammenbruch der Weimarer Demokratie auf den Wertrelativismus und der ihm zugeordneten rechtspositivistischen Theorie, auf die "bis zum Selbstmord gehende Neutralität" zurückführe; a.a.O., S.58 unter Verweis auf Carl Schmitt, Staat, Bewegung, Volk, S.5

licher, der Veränderungskompetenz des Verfassungsgebers entzogener Kernbestand niedergelegt ist: Die Würde des Menschen, die in den Grundrechten ausgestalteten Menschenrechte, der Grundsatz der Volkssouveränität, die Rechtsstaatlichkeit, die Gewaltentrennung und das Ländern und Bund bestimmte Kompetenzen zuteilende System des Föderalismus.

Aus der Logik der "wertgebundenen Demokratie" erwächst dieser Ansicht nach ein weiteres, für das Verfassungsgefüge des Grundgesetzes wesentliches Prinzip: Die "abwehrbereite Demokratie"¹⁾ oder - wie das Bundesverfassungsgericht im KPD-Urteil ausführt - die "streitbare Demokratie"²⁾. Seinen Ausdruck soll dieser Grundsatz in einer Vielzahl von Verfassungsvorschriften und - einfachen - Gesetzen wie beispielsweise dem BVerfSchG finden, die - wie es in Art.18 und Art.21 Abs.2 GG heißt - "die freiheitlich demokratische Grundordnung" zu schützen haben.

Angesichts dieser Überlegungen kann Verfassungsschutz definiert werden als Schutz der freiheitlich demokratischen Grundordnung gegen Angriffe von Innen und Außen³⁾.

Diese Definition entspricht auch dem Wortlaut von Art.73 Nr.10 Buchst. b GG, wonach der Verfassungsschutz den "Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, des Bestandes und der Sicherheit des Bundes oder eines Landes" umfaßt.

1) Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, a.a.O.; Hans Schäfer, a.a.O., S.39; E.Bulla, Die Lehre von der streitbaren Demokratie, S.345 u. FN 36

2) BVerfGE 5, 139;

3) so Schwagerl/Walther, a.a.O., S.8

Angesichts der Tatsache, daß dem Begriff der freiheitlich demokratischen Grundordnung (fdGO) im System des bundesrepublikanischen Verfassungsschutzes ein zentraler Stellenwert beizumessen ist¹⁾, erscheint es notwendig, auf diesen Begriff genauer einzugehen.

1.2.1. Die freiheitlich demokratische Grundordnung als Schutzobjekt des Verfassungsschutzes

Da an keiner Stelle des GG die fdGO näher definiert ist, blieb dieser Begriff bis heute Gegenstand unterschiedlichster Auslegungsversuche sowohl in der Rechtsprechung als auch in der Wissenschaft²⁾.

Im sogenannten SRP-Urteil³⁾ hat das Bundesverfassungsgericht zum erstenmal den Versuch unternommen, in Anlehnung an die in § 88 Abs.II StGB alter Fassung aufgeführten Grundsätze diesen im Grundgesetz unbestimmt gelassenen Rechtsbegriff auszulegen und näher zu umschreiben.

Dabei definierte das Gericht die fdGO "als eine Ordnung (...), die unter Ausschluß jeglicher Gewalt - und Willkürherrschaft eine rechtsstaatliche Herrschaftsordnung auf der Grundlage der Selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen

1) vgl. Erhard Denninger, Verfassungstreue und Schutz der Verfassung, S.26, der bei der Suche in dem staatsrechtlichen Dunkel nur in dem Begriff der fdGO einen verlässlichen, verfassungsrechtlichen Orientierungsmaßstab sieht.

2) vgl. die Zusammenstellung verschiedener Beiträge zum Begriff der fdGO, in: Erhard Denninger (Hrsg.), Freiheitliche demokratische Grundordnung. Materialien zum Staatsverständnis und zur Verfassungswirklichkeit in der Bundesrepublik. 1.Teil, S.82 - 240

3) BVerfGE 2, 12 f

Mehrheit und der Freiheit und Gleichheit darstellt. Zu den grundlegenden Prinzipien dieser Ordnung sind mindestens zu rechnen: Die Achtung vor den im GG konkretisierten Menschenrechten, vor allem vor dem Recht der Persönlichkeit auf Leben und freie Entfaltung, die Volkssouveränität, die Gewaltenteilung, die Verantwortlichkeit der Regierung, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, die Unabhängigkeit der Gerichte, das Mehrparteienprinzip und die Chancengleichheit für alle politischen Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition"¹⁾.

Diese Begriffsbestimmung, die sich an die in § 92 Abs.2 StGB aufgeführten Verfassungsgrundsätze anlehnt, ist im sogenannten KPD-Urteil 1956 vom Bundesverfassungsgericht bestätigt worden und bildet auch in der die herrschende Meinung repräsentierenden Wissenschaft die wesentliche Interpretationsbasis²⁾.

Trotz der besonderen Tragweite des mit diesem Begriff verbundenen staatlichen Eingriffsreservoirs (Art.18, Art.21 Abs.II GG) und der notwendigerweise daraus erwachsenden Erfordernis nach dessen Eindeutigkeit und Klarheit, sowie seiner Justiziabilität (Art.19 Abs.4 GG)³⁾ sind von Anfang an entgegengesetzte Tendenzen vorhanden gewesen, die diese Rechtsprechung zum Ausgangspunkt für Auslegungsversuche verwendeten, die die fdGO mit einer substantihaften Werteordnung gleichzusetzen bemüht waren.⁴⁾

1) ebenda

2) vgl. Walter Oskar Schmitt, Der Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung und Art.79 Abs.3 des GG, in: DÖV 1965, S.433 Anm.6

3) vgl. E. Denninger, Staatsrecht I, S.86

4) Christoph Gusy, a.a.O., S.289 ff

Diese Tendenz wird beispielsweise deutlich sichtbar, wenn Walter Oskar Schmitt in Zusammenhang mit dem Terminus "Grundordnung" feststellt: "Es soll eine wertbestimmende Grundsubstanz herausgeschält, eine Wertrichtung vorgezeichnet werden, die nicht mehr so ohne weiteres 'zur Disposition' steht"¹⁾. Eine ähnliche Überlegung kommt bei Leibholz/Rinck zum Ausdruck, die in der fdGO das Substrat "gewisser oberster Grundwerte des freiheitlich demokratischen Verfassungsstaates" sehen²⁾.

Eine derartige wertbezogene Interpretation ist freilich bereits in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes selbst enthalten, wo die einzelnen Elemente der fdGO "oberste Grundwerte" genannt werden, die in ihrer Summe als "wertgebundene Ordnung" zusammengefaßt sind³⁾.

Beschränkt sich diese Wertordnung im KPD-Urteil noch auf bestimmte, näher umschriebene "oberste Grundwerte", so entwickelt sich die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes im Laufe der Zeit immer weiter auf die Festschreibung eines Systems hin, das in die Formel "der allgemeinen Wertordnung der Verfassung" gekleidet ist⁴⁾. Werden aber aus Verfassungsrechtssätzen "elementare Grundsätze"⁵⁾, besteht die Gefahr, daß nicht nur Begriffe, sondern auch Inhalte unklar werden.

1) ebenda, S.437 mit weiteren Hinweisen

2) Leibholz/Rinck, Grundgesetz, Kommentar, 6.Aufl., S.3

3) vgl. FN 3, S.22

4) BVerfGE 19, 81; vgl. zu dieser Entwicklung die Kritik Jürgen Seiferts, Haus oder Forum, Wertsystem oder offene Verfassung, S.324f

5) so BVerfGE 19, 220

Wenn schließlich darüber hinaus das Postulat erhoben wird, daß "alle Verfassungsbestimmungen (...) so ausgelegt werden (müssen), daß sie mit den elementaren Grundsätzen des Grundgesetzes und seiner Wertordnung vereinbar sind"¹⁾, dann wird auch die Auslegung der fdGO unter Umständen - das kann heißen, in der Sichtweise einer die Werte fixierenden weltanschaulichen Meinung - jeweilig anders ausfallen müssen. Damit erfährt der Begriff der fdGO eine über die ursprüngliche Definition des Bundesverfassungsgerichtes weit hinausgehende Ausdehnung, die nicht nur die von Dürig²⁾ geforderte "glasklare" begriffliche Auslegung in Frage stellt, sondern auch erhebliche Auswirkungen auf das gesamte Verfassungssystem in der BRD zeigt³⁾.

Diese Problematik bringt Jürgen Seifert prägnant zum Ausdruck: "Die in der Entscheidung über die Sozialistische Reichspartei vom Gericht (BVerfG, K.R.) herausgearbeiteten Basic Principles der freiheitlich demokratischen Grundordnung sind damit nicht mehr die bestimmenden Grenzmarken der Verfassung, in deren Bereich politische und gesellschaftliche Auseinandersetzungen ausgetragen werden.

(...) Das durch Verfassungsnormen abgesteckte politische Feld ist nicht mehr eine offene Stätte, sondern wird zu einem geschlossenen Gebilde, zum Haus"⁴⁾.

1) so BVerfGE 30, 19f

2) Günther Dürig, in: Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, a.a.O., Art.18, Rdnr. 57

3) dazu Helmut Ridder, Die soziale Ordnung des GG, S.54ff; Hase/Ladeur, Verfassungsgerichtsbarkeit u. polit. System; Christoph Gusy, a.a.O., S.291f.

4) Jürgen Seifert, a.a.O., S.326

Die ganze Tragweite dieser an einem "Wertesystem" orientierten Auslegung der fdGO wird mithin in zweierlei Hinsicht deutlich: Als Tatbestandselement von Art.9 Abs.2¹⁾, 18 und 21 Abs.2 GG wird einmal die Grenze erlaubter politischer Auseinandersetzung wertmäßig gezogen und damit der Prozeß politischer Willensbildung, d.h. die Demokratie verkürzt²⁾.

Zum anderen führt die Hochstilisierung der fdGO zu einer Werteordnung hin zu einem juristischen Gebilde, in dem die Legalordnung von einem Wertesystem überdeckt ist. Ulrich K.Preuß spricht in diesem Zusammenhang von einer "Superlegalität" oder "zweistufigen Legalität"³⁾.

-
- 1) Daß die "verfassungsmäßige Ordnung" i.S.d. Art.9 Abs.2 mit der fdGO i.S.d. Art.18 u. 21 Abs.2 identisch ist, vertritt die ganz überwiegende Meinung; s. Ingo van Münch, in: Bonner Kommentar, Art.9, Rdnr.68 und 172 mit weiteren Hinweisen
 - 2) So Helmut Ridder, a.a.O.; vgl. auch Erhard Denninger, Verfassungstreue und Schutz der Verfassung, S.17 f. Zurecht weisen Hase/Ladeur/Ridder, Nochmals - Reformalisierung des Rechtsstaates als Demokratiepostulat? in: JuS 1981, S.794,796, daraufhin, daß durch die "Wertorientierung" das BVerfG immer mehr an politischem Konfliktpotential materiell "verrechtlicht" und damit der politischen Kontrolle entzogen habe. Es handele sich demnach um ein "Problem der Restriktion der politisch - gesellschaftlichen (=Org.) Öffentlichkeit, einer Restriktion, die die Gegenwart versteinert, also Absage an die Geschichte ist!"
 - 3) Ulrich K.Preuß, Gesellschaftliche Bedingungen der Legalität, S.26. An dieser Stelle muß die Frage offen bleiben, ob - wie Preuß nachzuweisen versucht - das System der Superlegalität, das der Legalordnung eine substanzhafte Wertordnung überstülpt, dem GG von Anfang an inhärent ist.

Die Richtigkeit dieses Begriffs der "Superlegalität" findet ihre Bestätigung in der Rechtsprechung des BVerfG's selbst: "Das Recht ist nicht mit der Gesamtheit der geschriebenen Gesetze identisch. Gegenüber den positiven Satzungen der Staatsgewalt kann unter Umständen ein mehr an Recht bestehen, das seine Quelle in der verfassungsmäßigen Rechtsordnung als einem Sinnnganzen besitzt"¹⁾. Wird aber nicht mehr die positive Verfassungsnorm als alleinige Grundlage staatlichen Handelns angesehen, sondern werden aus einem "Sinnnganzen", "in einem Akt des bewertenden Erkennens, dem auch willenhafte Elemente nicht fehlen"²⁾, Wertvorstellungen wie das "Prinzip der wehrhaften Demokratie" abgeleitet und diese zur weiteren Grundlage für staatliche Eingriffe ausgebaut, dann wird das rechtsstaatliche Legalitätsprinzip aus den Angeln gehoben.³⁾

Es ist festzuhalten, daß eine auf eine Wertordnung rekurrierende Interpretation der fdGO als Gegenstand des Verfassungsschutzes nicht mit dem Prinzip der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit (Art.20 Abs.1 GG) in Einklang steht. Eine an diesen Prinzipien orientierte Auslegung der fdGO macht erforderlich, den Zusammenhang, in dem dieser Begriff Relevanz erlangt, nicht aus den Augen zu verlieren.

1) BVerfGE 34, 287

2) ebenda

3) vgl. Erhard Denninger, a.a.O., S.18; Jürgen Seifert, Haus oder Forum, S.325 f und 331, weist in diesem Zusammenhang zu Recht auf die Problematik bundesdeutscher Verfassungsgerichtsbarkeit hin, nach der das Bundesverfassungsgericht vom "Hüter" zum "Herrn" der Verfassung geworden ist.

Dieser Zusammenhang wird ganz wesentlich durch die Vorschrift des Art.18 und 21 Abs.2 GG hergestellt, die als Ausnahmen von dem demokratischen Grundgebot des Grundgesetzes begriffen werden müssen.¹⁾ Das bedeutet jedoch die Notwendigkeit einer besonders restriktiven Interpretation.²⁾ Um zum einem diesem Erfordernis zu entsprechen und zum anderen zu verhindern, daß die fdGO als ein materiales Wertsystem begriffen wird, das mit inhaltlichen Vorgaben in das politische Kräftespiel demokratiewidrig eingreift, ist an dem Begriff der "basic principles"³⁾, oder wie Joachim Perels ausdrückt - der "Grenzmarken der Verfassung" anzuknüpfen; diese Grenzmarken sind durch das anfangs zitierte Judikat des BVerfG's inhaltlich konkretisiert worden⁴⁾: Die Menschen- und Bürgerrechte, die Volkssouveränität, die Gewaltenteilung, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, das Mehrparteienprinzip und das Recht auf Opposition bilden die Rahmenregelung, die dem Kampf um politische Gestaltung von Staat und Gesellschaft eine bestimmte Form gibt⁵⁾. Diese Regelungsformen, die die Sicherung "der politisch-institutionellen Basis" zu gewähren haben⁶⁾,

-
- 1) so Helmut Ridder, a.a.O., S.61; Denninger, Staatsrecht I, S.86
 - 2) So E. Denninger, Staatsrecht I, S.86; Christoph Gusy, Die "freiheitliche demokratische Grundordnung" in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Archiv des öffentlichen Rechts, 105.Bd.(1980), S.279ff. 284
 - 3) Jürgen Seifert, Grundgesetz und Restauration, S.63
 - 4) s. FN 3, S. 22
 - 5) Joachim Perels, a.a.O., S.387f
 - 6) Erhard Denninger, Staatsrecht I, S.86

decken sich auch im Kern mit den Grundsätzen des Art.1 und Art.20 GG, die gemäß Art.79 Abs.3 GG jeder Verfassungsänderung durch den Gesetzgeber entzogen sind¹⁾.

Die fdGO als Gegenstand des Verfassungsschutzes erfährt insoweit eine inhaltliche Eingrenzung, die es nicht erlaubt, mit politischen Vorgaben als Ausfluß jeweiliger gesellschaftlicher Kräftekonstellationen den historischen Prozeß herrschaftssichernd zu lenken.

Eine derartige restriktive Auslegung entspricht auch dem Gedanken Konrad Hesses, der das Postulat der "Offenheit und Weite" der Verfassung erhebt, um "freier Auseinandersetzung, Entscheidung und Gestaltung Raum zu lassen"²⁾.

In dem gleichen Kontext spricht Hans-Peter Schneider von der "strukturellen und materiellen Offenheit", die sich in der "Unvollständigkeit" bzw. "Lückenhaftigkeit" der Verfassung ausdrückt³⁾.

1) Wenn auch der Grundsatz der Republik und des Sozialstaates - zwei Staatsformelemente des Art.20 GG - in der Definition des Bundesverfassungsgerichts fehlen, so ist darauf hinzuweisen, daß zum einen die Entscheidung für die Republik im Begriff der vom Bundesverfassungsgericht angeführten "Volkssouveränität" mitumfaßt ist (vgl. Erhard Denninger, Staatsrecht I, S.86); zum anderen handelt es sich bei dem Sozialstaatsprinzip um einen offenen Regelungskomplex, dessen inhaltliche Gestaltung dem Gesetzgeber vorbehalten sein soll. Deshalb ist entgegen der Auffassung von Hamann/Lenz, Das Grundgesetz, Kommentar, S.317 und Walter Schmitt Glaeser, Der Begriff der fdGO, S.32 ff, das Sozialstaatsprinzip inhaltlicher Bestandteil der fdGO.

2) Konrad Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, S.11 ff

3) Hans-Peter Schneider, Die Verfassung - Aufgabe und Struktur, S.77 f

Mit dem Begriff des "Forums" als Stätte offener politischer und sozialer Auseinandersetzung kennzeichnet Jürgen Seifert die Verfassung des Grundgesetzes¹⁾. Damit bedient er sich eines Bildes, an dem auch die Bedeutung der fdGO als Gegenstand des Verfassungsschutzes verdeutlicht werden kann: Das Forum erhält durch die Merkmale der fdGO eine Basis, die der politische Prozeß und die soziale Auseinandersetzung strukturiert, um den erreichten Stand der Zivilisation zu sichern. Diese Strukturmerkmale, die sowohl freiheitssichernd als auch konfliktgarantierend wirken, sind zum Zwecke der "allseitigen Erhaltung der legalen politischen Verkehrsformen" so abzusichern, "daß keine der konkurrierenden gesellschaftlichen Kräfte ihre Position an einer Verschiebung oder Aufhebung der demokratischen Regelungsformen verwenden kann"²⁾, d.h. die Basis des Forums zu zerstören vermag³⁾.

Vor diesem Hintergrund kann Verfassungsschutz begriffen werden als das staatliche Sicherheitsprogramm des GG, mit dessen Hilfe die in der fdGO enthaltenen Strukturmerkmale - die Menschen- und Bürgerrechte, die Volkssouveränität, die Gewaltenteil-

1) Jürgen Seifert, Haus oder Forum, a.a.O., S.338

2) Joachim Perels, a.a.O., S.387f

3) ähnlich Ch.Gusy, a.a.O., S.310, der fdGO als "die Umschreibung derjenigen Elemente des GG (versteht), die den Prozeß freier Demokratie im Gemeinwesen organisieren und sichern."

lung, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, das Mehrparteienprinzip und das Recht auf Opposition - geschützt werden¹⁾.

1.2.2. "Der Bestand und die Sicherheit des Bundes oder eines Landes" als Schutzobjekt des Verfassungsschutzes

Demgegenüber hat der Verfassungsgeber des GG den Begriff des Verfassungsschutzes erweitert, indem er neben der fdGO den "Bestand und die Sicherheit des Bundes oder eines Landes" als weitere Schutzobjekte aufführt (Art.73 Nr.10 Buchst. b GG). Zu Recht weisen kritische Kommentatoren darauf hin, daß angesichts dieser begrifflichen Ausweitung besser von Staatsschutz als von Verfassungsschutz die Rede sein sollte²⁾; nicht so sehr die Wahrung der Strukturmerkmale der Verfassung, sonder die Aufrechterhaltung der Staatsicherheit rücke damit in den Vordergrund³⁾.

-
- 1) Zu Recht bemerkt Jürgen Seifert, Haus oder Forum, S.339, daß diese Strukturmerkmale nicht absolut zu setzen sind, sondern Ausdruck eines bestimmten Standes des geschichtlichen Prozesses sind. Mit Ulrich K.Preuß, Wissenschaftspluralismus und Verfassungsschutz, S.153, können die Strukturmerkmale als "Rückwärtssperre" verstanden werden, die einen Rückfall hinter den "erreichten politische-kulturellen und zivilisatorischen Standard" verhindern sollen.
 - 2) vgl. Hans-Peter Schneider, Der Verfassungsschutz, S.97;
 - 3) vgl. dazu auch H.Ridder, "Berufsverbot?...", S.582; so Hans Joachim Schwagerl, Zu den Änderungen im Verfassungsschutzrecht, in: DÖV 1974, S.111

Es ist indes auch hier als notwendig erkannt worden, diese im Wege der Verfassungsänderung neu hinzugefügten Schutzobjekte des Verfassungsschutzes restriktiv auszulegen¹⁾.

Unter "Bestand der BRD" ist die territoriale Unversehrtheit und politische Unabhängigkeit zu verstehen²⁾. Der Begriff "Sicherheit" bezieht sich nicht auf öffentliche Sicherheit im Bund und in den Ländern schlechthin; insoweit verbietet sich eine Anlehnung an den polizeirechtlichen Begriff der "öffentlichen Sicherheit". Vielmehr soll die Sicherheit des Bundes und der Länder selbst geschützt werden, "d.h. die Sicherheit ihrer Einrichtungen, der Amtsführung ihrer Organe und des friedlichen und freien Zusammenlebens der Bewohner, ferner die Sicherung lebenswichtiger Verkehrs- und Versorgungseinrichtungen vor Lähmung und Störung"³⁾.

Da es sich aber hier nicht um allgemeine Sicherheitsaufgaben handeln kann, die grundsätzlich der Zuständigkeit der Länder unterliegen, umfaßt das Schutzgut Sicherheit des Bundes und der Länder nur die "Sicherheitsbelange (...), die von besonderem Gewicht sind" und deren Beeinträchtigung eine außergewöhnliche Gefahrenlage schaffen.⁴⁾

1) so Hans-Peter Schneider, Der Verfassungsschutz, S.97 f

2) Ingo von Münch, in: ders., (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Art.21, Rdnr.4

3) Hans-Ulrich Evers, in: Kommentar zum Bonner GG, Art.73 Nr.10, Rdnr.39, mit Hinweis auf den Schriftlichen Bericht des Innenausschusses über den Entwurf des Verfassungsschutzänderungsgesetzes, BT-Drucksache zu Drucksache VI/3533, S.4

4) ebenda

Trotz dieser Versuche, durch eine restriktive Auslegung der neu eingefügten Schutzgüter "Bestand der BRD und Sicherheit des Bundes und der Länder" die damit einhergehende Erweiterung der Zuständigkeiten in Grenzen zu halten, kann nicht übersehen werden, daß der Begriff des Verfassungsschutzes, so wie er im GG definiert ist, verschleiernd wirkt. Nach der Aufgabenstellung handelt es sich in Wirklichkeit um Staatsschutz bzw. Staatssicherheit¹⁾. Wenn im weiteren Verlauf der Arbeit von "Verfassungsschutz" die Rede ist, dann geschieht dies unter dem ausdrücklichen Vorbehalt, daß es sich hierbei um eine trügerische Etikette handelt, hinter der sich eigentlich das durch die nazistische Vergangenheit belastete Aufgabenreservoir der Staatssicherheit verbirgt²⁾.

2. Der Verfassungsschutz der BRD und seine Untergliederung

Da der Verfassungsschutz in der BRD sich zur Realisierung seines Sicherheitsprogrammes verschiedenster Instrumentarien bedient und es im Hinblick auf die Funktionsbestimmung des Verfassungsschutzberichtes wichtig erscheint, die unterschiedlichen

1) So Hans-Peter Schneider, Der Verfassungsschutz, S.97

2) vgl. dazu den Hinweis von Hans Joachim Schwager, a.a.O., S.111 FN 25, wonach der Zweck und die Aufgabe der damaligen Politischen Polizei, die seit dem 1.10.1936 in Geheime Staatspolizei umbenannt wurde, in der Bekämpfung aller gegen den Bestand und die Sicherheit des Staates gerichteten Bestrebungen bestand.

Mittel des Verfassungsschutzes gegeneinander abzugrenzen, soll nun im folgenden eine Gliederung vorgenommen werden, die sich in der allgemeinen Strukturierung an die Überlegungen von Schwagerl/Walther¹⁾ anlehnt. Anders als bei den genannten Autoren soll in der vorliegenden Untersuchung zunächst unterschieden werden zwischen normiertem und nicht normiertem Verfassungsschutz. Dies geschieht deswegen, weil die "rechtsfreie", d.h. mit "Rechtsfolgen nicht verbundene geistig-politische Auseinandersetzung"²⁾ gegenüber anderen Abwehrmitteln, wie die verfassungsrechtlich vorgesehenen Verbote von Organisationen und Parteien, eine besondere Bedeutung³⁾ erlangt hat³⁾.

2.1. Der normierte Verfassungsschutz⁴⁾

2.1.1. Der nachrichtendienstliche Verfassungsschutz

Der nachrichtendienstliche Verfassungsschutz findet seine zentrale Rechtsgrundlage in Art.73 Nr.10, b und c GG. Danach besteht für den Bund die Kompetenz zur ausschließlichen Gesetzgebung auf dem Gebiet der "Zusammenarbeit des Bundes und der Länder (...)

1) dieselben, a.a.O., S.65ff und S.278ff

2) vgl. B-VSB 1978, S.5f

3) Auf diese gegenläufige Tendenz macht insbesondere Jürgen Seifert aufmerksam, Vereinigungsfreiheit und hoheitliche Verrufserklärungen, S.162ff

4) Zur Bedeutung der Legalität im System des Verfassungsschutzes, vgl. Erhard Denninger, Verfassungstreue und Schutz der Verfassung, S.46ff

zum Schutze der freiheitlich-demokratischen Grundordnung, des Bestandes und der Sicherheit des Bundes oder eines Landes (Verfassungsschutz) und zum Schutze gegen Bestrebungen im Bundesgebiet, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der BRD gefährden".

In Art.87 Abs.1 GG wird gleichzeitig der Bundesgesetzgeber ermächtigt, eine Zentralstelle zur Sammlung von Unterlagen einzurichten für Zwecke, die in Art.73 Nr.10 Buchst. b und c GG aufgeführt sind.¹⁾

Aufgrund dieser legislativen Ermächtigung wurde im Jahre 1950 das "Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes" (BVerfSchG)²⁾ verabschiedet. Die wesentlichen Regelungen des BVerfSchG's lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Errichtung eines Bundesamtes für Verfassungsschutz (§ 2 Abs.1),
- Verpflichtung der Länder, Behörden zur Bearbeitung von Angelegenheiten des Verfassungsschutzes zu errichten (§ 2 Abs.2),
- Sammlung und Auswertung von Auskünften, Nachrichten und sonstigen Unterlagen über Bestrebungen, die eine Aufhebung, Änderung oder Störung der verfassungsmäßigen Ordnung im

1) Zur Kompetenzverteilung vgl. Christoph Gusy, Bundes- und Landeskompetenzen für den administrativen Verfassungsschutz, in: Bay.Verw. Bl. 1982, S.201 ff

2) BGBl. I, S.682

Bund oder in einem Land oder eine ungesetzhche Beeinträchtigung der Amtsführung von Mitgliedern verfassungsmäßiger Organe des Bundes oder eines Landes zum Ziele haben (§ 3 Abs.1),

- Verbot polizeilicher Befugnisse (§ 3 Abs.2).

Durch das Verfassungsschutz-Änderungsgesetz vom 7.8.1972 sind wichtige Veränderungen an dem BVerfSchG vorgenommen worden¹⁾. Verfassungsrechtliche Grundlage für diese Gesetzesänderung war das 31. Gesetz zur Änderung des GG vom 28.7.1972²⁾. Das Ergebnis dieser Neufassungen war eine erhebliche Erweiterung des Zuständigkeitsbereiches der Ämter für Verfassungsschutz, die sich nunmehr zu befassen haben mit

- "1. Bestrebungen, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand und die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gerichtet sind oder eine ungesetzhche Beeinträchtigung der Amtsführung von Mitgliedern verfassungsmäßiger Organe des Bundes oder eines Landes zum Ziele haben,
2. Sicherheitsgefährdenden oder geheimdienstlichen Tätigkeiten im Geltungsbereich dieses Gesetzes für eine fremde Macht,
3. Bestrebungen im Geltungsbereich dieses Gesetzes, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der BRD gefährden". (§ 3 Abs.1 BVerfSchG)

1) BGBI. I, S.1382

2) BGBI. I, S.1305

In § 3 Abs.2 werden als weitere Aufgaben für die Ämter des Verfassungsschutzes die Mitwirkung bei dem materiellen und personellen Geheimschutz festgelegt. Darunter sind alle Vorkehrungen und Maßnahmen zu verstehen, die dem Schutz von Staatsgeheimnissen oder sonstigen geheimhaltungsbedürftigen Vorgängen dienen.

Schließlich wird den Ämtern für Verfassungsschutz die Befugnis zugesprochen, zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben nachrichtendienstliche Mittel anzuwenden (§ 3 Abs.3 S.2 BVerfSchG), wobei allerdings eine Konkretisierung dieser Mittel unterbleibt¹⁾.

Die Rechtsgrundlage der Landesämter für Verfassungsschutz sollte durch den am 22.Juni 1973 von der Innenministerkonferenz verabschiedeten "Musterentwurf eines Gesetzes über den Verfassungsschutz in den Ländern" vereinheitlicht werden²⁾. Die in diesem Entwurf enthaltenen Neuerungen

1) Um nicht den Rahmen der Arbeit zu sprengen, muß auf eine Bewertung dieser Kompetenzerweiterungen und der damit zusammenhängenden Praxis der Ämter für Verfassungsschutz verzichtet werden. Es sei auf die mittlerweile größere Anzahl kritischer Publikationen verwiesen, von denen zumindest zu nennen sind: Hans-Peter Schneider, Verfassungsschutz; Peter Brückner, Diethelm Damm, Jürgen Seifert, 1984 schon heute oder wer hat Angst vorm Verfassungsschutz?; Jens Brückner, Verfassungsschutz - Entwicklung, Aufgaben, Arbeitsweise und Funktion; Sebastian Cobler, Die Gefahr geht von dem Menschen aus; Wolfgang Schatzschneider, Die Ermittlungstätigkeit der Ämter für Verfassungsschutz und Grundrechte.

2) vgl. Hans-Peter Schneider, Verfassungsschutz, S.102

Die in diesem Entwurf enthaltenen Neuerungen sahen vor, daß die Ämter für Verfassungsschutz bei der Überprüfung von Personen, die sich um die Einstellung in den öffentlichen Dienst bewerben, mitwirken sollten und daß die Weitergabe von Erkenntnissen des Verfassungsschutzes an "Dritte", d.h. auch an Private, unter gewissen Umständen gestattet sein sollte¹⁾. Die zwischenzeitlich in den Bundesländern verabschiedeten Verfassungsschutzgesetze sind trotz des Versuches einer Rechtsangleichung recht unterschiedlich konstruiert und in keinem Gesetz ist der Musterentwurf gänzlich übernommen worden.²⁾

Im Hinblick auf die damalige Rechtslage konnte der seinerzeitige Präsident des Bundesamtes für Verfassungsschutz 1966 zu Recht die Aufgabe des nachrichtendienstlichen Verfassungsschutzes zusammenfassend wie folgt beschreiben: "(Sie) dient keinem anderen Zweck, als den Regierungen des Bundes und der Länder ein Lagebild zu vermitteln, das ihnen die Möglichkeit geben soll, notwendig erscheinende Schritte zu unternehmen"³⁾.

Im Wege der aufgezeigten Gesetzesveränderungen ist der Aufgabenkatalog der Ämter für Verfassungsschutz beträchtlich erweitert worden. Betrachtet

1) ebenda

2) vgl. die Hinweise bei Hans-Peter Schneider, ebenda, S.103 und FN 26

3) Hans Schrübbers, Organisation und Aufgabe des Verfassungsschutzes, S.71. Daß die Praxis der Ämter für Verfassungsschutz mit der geltenden Rechtslage auch damals nicht immer übereinstimmte, mag wohl heute kaum noch ernstlich in Frage gestellt werden; vgl. dazu Hans-Peter Schneider, ebenda, S.113 ff

man die gerade in der Praxis recht umfangreich ausgeübte Amtshilfe, die in gegenseitigem Informationsaustausch von den Ämtern für Verfassungsschutz mit vielen Bundes-, Landes- und Kommunalbehörden betrieben wird, und die zum Schutz auswärtiger Belange der BRD erfolgende Ausländerüberwachung im Sinne des § 3 Abs.1 BVerfSchG, so wird die Bedeutung, die dem nachrichtendienstlichen Verfassungsschutz zukommt, augenfällig¹⁾; die enorme Dimension dieses nachrichtendienstlichen Apparates wird darüber hinaus auch erkennbar, wenn man sich den in den 70er Jahren durchgeführten personellen und materiellen Ausbau der Ämter für Verfassungsschutz vergegenwärtigt²⁾.

1) An dieser Stelle soll der Hinweis auf Hans-Peter Schneider, a.a.O., S.112, genügen, der zu folgendem Resümee gelangt: "Zieht man für die Aufgabenstellung des Verfassungsschutzes Bilanz, dann ergibt sich unter Berücksichtigung sowohl des geltenden Rechts als auch der gegenwärtigen Behördenpraxis, daß im konkreten Handlungsvollzug der Verfassungsschutzämter sich die Funktionen des Grundordnungshüters, des Sicherheitsdienstes und der geheimen Nachrichtenpolizei untrennbar vermischen. Allerdings ist spätestens seit der Verfassungsänderung vom Jahre 1972 eine deutliche Akzentverschiebung in Richtung auf die Wahrung der "Staatssicherheit" festzustellen, während das Element des Grundordnungsschutzes bei einem weitgehend reibungslos funktionierenden und nahezu unangefochtenen Verfassungssystem immer stärker in den Hintergrund tritt und zugleich der geheimpolizeilichen Komponente mit Recht ein Geruch von Illegalität und Freiheitsgefährdung anhaftet".

2) s. dazu Jens Brückner, a.a.O., S.104 ff

2.1.2. Der polizeiliche Verfassungsschutz

Der polizeiliche Verfassungsschutz ist Teil der allgemeinen polizeilichen Aufgabenerfüllung:

1. Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung und
2. Mitwirkung bei der Strafverfolgung als Hilfsorgan der Staatsanwaltschaft.

Das spezifische Kriterium, das die Kennzeichnung "polizeilicher Verfassungsschutz" rechtfertigt, ist in dem Schutzgut zu finden, dessen Gefährdung bzw. strafrechtlich relevante Verletzung das Tätigwerden der Polizei nach den allgemeinen Vorschriften der Polizeigesetze und der Strafprozeßordnung nach sich zieht¹⁾.

Die Schutzgüter sind in diesem Zusammenhang die gleichen wie die des Verfassungsschutzes im Sinne des Art.73 Nr.10 Buchst. b und c GG²⁾.

Träger des polizeilichen Verfassungsschutzes sind zum einen die ländereigenen Polizeibehörden und die Bundesbehörden mit polizeilicher Aufgabenstellung wie das Bundeskriminalamt, der Zolldienst und der Bundesgrenzschutz, zum anderen aber auch die Bundeswehr, die gemäß Art.87a Abs.4 GG im sogenannten Notstandsfall im Inneren eingesetzt werden darf.³⁾

Die Rechtsgrundlage für polizeiliches Einschreiten ist in verschiedenen Gesetzen geregelt; neben der polizeilichen Generalklausel in den Landespolizei-

1) vgl. Schwagerl/Walther, a.a.O., S.164

2) s.S. 22 ff und 31 ff

3) zu den spezifischen Aufgaben des polizeilichen Verfassungsschutzes vgl. Schwagerl/Walther, a.a.O., S.168ff

und Ordnungsbehördengesetzen¹⁾ werden weiterhin das Waffengesetz²⁾ zur Kontrolle des Handels mit Waffen, die Vorschriften der §§6 und 10 Abs.1 Ausländergesetz³⁾ zur Überwachung der Ausländer und die der §§1,3,5 und 15 Versammlungsgesetz⁴⁾ dazu gezählt.

Nicht in den engeren Bereich des polizeilichen Verfassungsschutzes gehört das administrative Vorgehen gegen Vereine gemäß Art.9 Abs.2 GG in Verbindung mit §3 Vereinsgesetz. Da es sich jedoch um eine Maßnahme mit präventivem und repressivem Charakter handelt, ist eine besondere Rubrizierung nicht erforderlich.⁵⁾

Nach der Regelung des Art.9 Abs.2 GG sind Vereinigungen verboten, deren Zwecke oder Tätigkeiten den Strafgesetzen zuwiderlaufen oder die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten.

- 1) §§1 u. 3 Bad.-Württ. PG; §2 Bayr. PAG; §14 Berl. ASOG; §1 Brem. PG; §3 Hamb. SOG; §1 Hess. SOG; §1 Nieders. SOG; §15 Nordrh.-Westf. PolG; §1 Nordrh.-Westf. OBG; §1 Rheinl.-Pfälz. PVG; §14 Saarl. PVG; §171 Schlesw.-Holst. VwG.
- 2) in der Fassung der Bekanntmachung vom 8.3.1976, (BGBl. I, S.432), geändert durch Gesetz vom 31.5.1978, (BGBl. I, S.641)
- 3) vom 28.4.1965 (BGBl. I, S.353)
- 4) vom 15.11.1978 (BGBl. I, S.1790)
- 5) vgl. auch Schwagerl/Walther, a.a.O., S.191ff.; Hans-Ulrich Evers, a.a.O., Rdnr.42; siehe dazu auch die von Helmut Ridder, "Sühnegerdanke", "Grundgesetz", "verfassungsmäßige Ordnung" und Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland, vorgebrachte "polizeiliche Argumentation", der zufolge die "proteische Vielgestaltigkeit" des öffentlichen Vereins- und Verbandswesens die Notwendigkeit rascher exekutiver Zugriffe verständig erscheinen lasse. Dagegen H. Copic, Grundgesetz ..., S.61;

Nach der Verfahrensvorschrift des §3 Vereinsgesetz sind für die Verbote und die sich daran anschließenden Maßnahmen wie Vereinsauflösung, Beschlagnahme und Vermögenseinziehung die Innenminister der Länder zuständig, es sei denn, daß sich die Organisation oder die Tätigkeit der betroffenen Vereinigungen über das Gebiet des Landes hinaus erstreckt (vgl. §3 Abs.2 Nr.2 VereinsG). In diesem Fall ist der Bundesinnenminister zuständig.¹⁾

2.1.3. Der verfassungsgerichtliche Verfassungsschutz

Zu den wichtigsten Präventivmitteln im Bereich des Verfassungsschutzes gehören die Bestimmungen des Art.18 und 21 Abs.2 GG. Die im Vorfeld des klassischen Hochverrates angesiedelten Schutzvorrichtungen stellen die Kernelemente des konstitutionellen Sicherheitsprogrammes des GG dar, mit deren Hilfe die Illegalisierung individuellen und kollektiv in Parteien organisierten politischen Handelns durch den Staat ermöglicht wird.

Art.18 sieht die Verwirkung von bestimmten, für den politischen Prozeß unabdingbaren Grundrechten vor ("Die Freiheit der Meinungsäußerung, insbesondere die Pressefreiheit, die Lehrfreiheit, die Versammlungsfreiheit, das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis, das Eigentum oder das Asylrecht").

Voraussetzung dafür ist, daß diese Grundrechte zum

1) Gegen die Verfassungsmäßigkeit dieser Vorschrift führt H.Copic, a.a.O., S.67ff überzeugende, dem Föderalismusprinzip des GG entnommene Argumente ins Feld. Eine Vertiefung dieser Problematik ist an dieser Stelle nicht möglich.

Kämpfe gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung mißbraucht werden. Nach Art.18 Abs.2 kann allein das BVerfG die Verwirkung und ihr Ausmaß aussprechen; das Verfahren, das in den Vorschriften der §§36 bis 42 Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG) geregelt ist, wird auf Antrag des Bundestages, der Bundesregierung oder einer Landesregierung eingeleitet und ist als Parteiverfahren konzipiert. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes hat nach ganz herrschender Meinung konstitutive ex-nunc-Wirkung, so daß das gesamte politische Handeln vor der Verwirkungsentscheidung als legal, nämlich in erlaubter Ausübung der politischen Grundrechte, angesehen werden muß¹⁾.

Während Art.18 die Grundrechte des einzelnen Aktivbürgers betrifft, werden in Art.21 Abs.2 GG die Grenzen des Freiheitsraumes abgesteckt, in dem sich die Parteien ungehindert durch staatliche Einschränkung gründen und entfalten können. Die Grenzen liegen da, wo die Parteien "nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitlich demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der BRD zu gefährden". Die Grenzen werden begrifflich mit dem Terminus der Verfassungswidrigkeit markiert; ob eine Partei die Linie zwischen legalem oder illegalem Handeln überschreitet, entscheidet - ebenfalls wie nach Art.18 GG - allein das BVerfG (Art.21 Abs.2 S.2 GG). Das Verfahren,

1) vgl. Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, a.a.O., Art.18 Rdnr. 67 mit weiteren Hinweisen

welches auf Antrag des Bundesrates, des Bundestages oder der Bundesregierung eingeleitet wird, ist in den Bestimmungen der §§43-47 BVerfGG näher geregelt. Parallel zu der Verwirkungsvorschrift des Art.18 GG besitzt auch die Verbotsentscheidung des BVerfG's nach Art.21 Abs.2 S.2 GG konstitutive Wirkung ex nunc.¹⁾

Als präventive Notstandsregelungen kommen den beiden Verfassungsschutzbestimmungen der Art.18 und 21 Abs.2 GG zentrale Bedeutung zu, so daß - in anderem Zusammenhang - weitere Einzelheiten zu ihrer Auslegung und Funktionsbestimmung noch untersucht werden müssen.

Demgegenüber mag jedoch bereits an dieser Stelle der Hinweis darauf angebracht sein, daß ein eklatantes Mißverhältnis zwischen verfassungstheoretischer und praktisch - politischer Bedeutung dieser Normen zu bestehen scheint, wenn man bedenkt, daß nach Art.18 GG und nach Art.21 Abs.2 GG jeweils nur zwei Verfahren²⁾ durchgeführt worden sind, obwohl die "Politik der inneren Sicherheit" mit der damit verbundenen "Abwehr von Verfassungsfeinden" gerade in den siebziger Jahren sehr stark forciert wurde. Auf diesen Widerspruch soll weiter unten eingegangen werden.

1) ebenda, Art.21 Rdnr'.121

2) zu Art.18: BVerfGE 11, 282 und 38, 23
zu Art.21 Abs.2: BVerfGE 2,1. und 5, 85

2.1.4. Der strafrechtliche Verfassungsschutz

Wenn sich der nachrichtendienstliche und polizeiliche Verfassungsschutz¹⁾ im wesentlichen durch seinen präventiven Charakter kennzeichnen läßt, so steht bei dem strafrechtlichen Verfassungsschutz das repressive Mittel der Bestrafung im Vordergrund. Indem der Staat auf politisches Handeln, das als Staatsgefährdung pönalisiert wird, mit erheblichen Strafen (bis zur Höchststrafe von lebenslanger Freiheitsstrafe) reagiert, bedient er sich des schärfsten aller Mittel des Verfassungsschutzes. Insofern kommt der Entwicklung des politischen Strafrechts besondere Bedeutung zu.

Durch das erste Strafrechtsänderungsgesetz, das am 31. August 1951 in Kraft trat²⁾, wurden die Vorschriften über den Hochverrat (§§80 und 87 StGB), die Staatsgefährdung (§§88 bis 98 StGB), den Landesverrat (§§99 bis 101 StGB), die Geheimbündelei (§128 StGB) und die kriminelle Vereinigung (§§129, 129a StGB) neu in das Strafrecht eingefügt.

Vor dem Hintergrund des Koreakrieges als Höhepunkt des Kalten Krieges und der innerdeutschen Span-

1) Bei dieser mehr typisierenden Betrachtungsweise ist an dieser Stelle die Arbeit der Nachrichtendienste und der Polizei im Rahmen der strafrechtlichen Ermittlungstätigkeit ausgenommen. Dies soll keineswegs eine Ausblendung der bemerkenswerten Verknüpfungen exekutiver und justizieller Tätigkeit bedeuten. Vgl. dazu Ulrich K. Preuß, Justizielle und polizeiliche Wahrheit im Strafverfahren, in: KJ 1981, 109

2) BGBl. I, S.739

nungen war die Intention des neuen politischen Strafrechts eindeutig: Es zielte gegen die Kommunisten der BRD, von denen man eine besondere Gefahr für ^{den} einen neuen deutschen Teilstaat befürchtete¹⁾. Die Struktur der Strafvorschriften war geprägt von dem Bemühen, den Verfassungsschutz möglichst weit vorzuverlegen, so daß bereits politisches Handeln, das auf die Gefährdung des Staates abzielte, auch ohne Verwirklichungschance unter Strafe gestellt wurde²⁾.

Im Hinblick auf eine immer stärker werdende Kritik, die insbesondere die Rechtsstaatlichkeit der Strafvorschriften in Zweifel zog und das Ausmaß der Strafverfolgung anprangerte, wurde Mitte der sechziger Jahre eine Neuregelung des politischen Strafrechts gefordert³⁾.

Mit dem 8. Strafrechtsänderungsgesetz vom 25. Juni 1968⁴⁾ wurde diese Forderung weitgehend erfüllt und die heutige Grundlage für den strafrechtlichen Verfassungsschutz geschaffen.

Das geltende Recht unterscheidet zwischen Fideisverrat (§§ 80 und 80a StGB), Hochverrat (§§ 81 bis 83a StGB), Gefährdung des demokratischen Rechtsstaates (§§ 84 bis 91 StGB) und Landesverrat (§§ 93 bis 101a StGB).

Die Vorschriften zum Hochverrat und zur Gefährdung

1) vgl. Alexander von Brünneck, Politische Justiz gegen Kommunisten in der Bundesrepublik Deutschland 1949-1968, S. 73f; W. Stree, Vorbemerkungen zu den §§ 80 ff, in: Schönke-Schröder, StGB, Komm. Rdnr. 1; R. Maurach, Deutsches Strafrecht, Bes. Teil, S. 553

2) Alexander von Brünneck, a.a.O., S. 75

3) ebenda, S. 315f

4) BGBI. I, S. 741

des demokratischen Rechtsstaates betreffen die Sicherheit des Staates nach innen, während der Schutz der BRD gegenüber anderen Staaten durch die Bestimmungen über den Friedensverrat und Landesverrat gewährleistet werden soll¹⁾. In Anbetracht dieser Schutzgüter, die ganz wesentlich die Sicherheit der staatlichen Ordnung und der Staatsorgane umfassen, ist der Begriff "strafrechtlicher Verfassungsschutz", wie er beispielsweise auch von Schwagerl/Walther²⁾ und Hans-Ulrich Evers³⁾ gebraucht wird, eigentlich irreführend. Insofern wäre der Begriff "strafrechtlicher Staatsschutz" angemessener und zutreffender.

2.1.5. Die Verflechtungen der verschiedenen Instrumentarien des normierten Verfassungsschutzes

Wenn im vorhergehenden Kapitel versucht wurde, die Typen des normierten Verfassungsschutzes im Hinblick auf ihre Funktionsbestimmung und ihre Rechtsgrundlagen darzustellen, so mag damit der Eindruck erweckt worden sein, daß es sich um gegeneinander abgegrenzte Bereiche unterschiedlicher staatlicher Schutzveranstaltungen handelt, die lediglich punktuelle, in den gesetzlichen Bestimmungen vorgesehene Verbindungslinien aufweisen. Dieser Eindruck trügt, bestehen doch de jure und de facto mannigfaltige Verflechtungen zwischen den Tätigkeitsfeldern, insbesondere hinsichtlich der für den polizeilichen und nachrichtendienstlichen Verfassungsschutz zuständigen Stellen.

1) vgl. W.Stree, a.a.O., Rdnr.3,

2) a.a.O., S.203 ff, insbesondere S.216

3) in: Bonner Kommentar, a.a.O., Rdnr.42

Trotz der ausdrücklichen Bestimmung in §3 Abs.3 Satz 1 und Satz 3 BVerfSchG und den entsprechenden landesgesetzlichen Regelungen, wonach den Ämtern für Verfassungsschutz keine polizeilichen Befugnisse oder Kontrollbefugnisse zustehen und sie einer polizeilichen Dienststelle nicht angegliedert werden dürfen, erfolgt über das Rechtsinstitut der "Amtshilfe" (§3 Abs.4 BVerfSchG) eine weitgehende Zusammenarbeit, die insbesondere die Gewinnung und Verwertung der nachrichtendienstlich relevanten Informationen betrifft.¹⁾

Auf der Grundlage der Stellung der Polizei als Hilfsorgan der Staatsanwaltschaft (§152 GVG) und besonderer Richtlinien für das Strafverfahren verbindet sich der Tätigkeitsbereich der Nachrichtendienste und der Polizei einerseits mit dem der Staatsanwaltschaft andererseits derart, daß auch der strafrechtliche Verfassungsschutz keineswegs losgelöst von den genannten administrativen Einrichtungen funktioniert²⁾. Dadurch, daß den in der Staatsanwaltschaft zusammengetragenen Informationen und deren Verwertung in den politischen Strafverfahren eine besondere Bedeutung - gerade auch was den Ausgang der Beweiserhebung angeht - zukommt, ist auch der strafjustitielle Komplex in nicht un-

1) vgl. Hans-Peter Schneider, Der Verfassungsschutz, S.108ff

2) vgl. Schwagerl/Walther, a.a.O., S.242ff, die allerdings vornehmlich auf die Praxiserfordernisse bei den Ermittlungsverfahren abstellen.

erheblichem Maße abhängig von der Arbeit dieser Behörden¹⁾.

Ein weiterer enger Zusammenhang besteht zwischen der Tätigkeit der Nachrichtendienste und den nach Art.18 und 21 Abs.2 GG antragsberechtigten Organe, insbesondere der Bundesregierung, von der bislang alle Verwirkungs- und Verbotsverfahren eingeleitet wurden. Im wesentlichen sind es die nachrichtendienstlich gesammelten Informationen, die das antragsberechtigte Organ überhaupt erst in die Lage versetzen, die entsprechenden verfassungsgerichtlichen Verfahren in Gang zu setzen und somit wesentlich über den Ausgang mitzubestimmen.²⁾

Insgesamt läßt sich feststellen, daß der normierte Verfassungsschutz einem eng miteinander verwobenen Netz gleicht, mit dessen Hilfe "verfassungsfeindliches" Verhalten aufgefangen werden soll. Dabei

-
- 1) vgl. dazu Alexander von Brünneck, a.a.O., S.220, der im Hinblick auf die politische Justiz gegen Kommunisten zu der Bedeutung der Ämter für Verfassungsschutz und der politischen Polizei feststellt, daß "diese Organisationen durch die gezielte Beschaffung, Abgabe oder Zurückhaltung von Informationen die Kommunistenverfolgung weitgehend steuern (konnten)" und somit "auf die politische Justiz einen 'verfahrensbeherrschenden Einfluß' (hatten)". Zuletzt dazu auch Ulrich K. Preuß, Justizielle und polizeiliche Wahrheit im Strafverfahren, a.a.O.
 - 2) vgl. dazu das Antragsverfahren nach Art.18 GG (BVerfGE 11, 282), in dem die Bundesregierung - wohl auch mangels den Erfordernissen der Rechtsprechung des BVerfG's genügenden Tatsachenmaterials - keine hinreichende Begründung vorgebracht hat, was letztlich zur Zurückweisung des Antrags geführt hat.

ist dieses Netz doppelbödig angelegt: was mit dem Netz der Prävention nicht verhindert werden kann, soll mit dem Netz der Repression endgültig abgefangen werden¹⁾.

2.1.6. Die historischen Veränderungen bei der Anwendung der Instrumentarien des normierten Verfassungsschutzes

Dieses - wie es Hans-Peter Schneider²⁾ prägnant beschreibt - "gewaltige Arsenal an Schutzvorkehrungen und Abwehrwaffen einer streitbaren Demokratie" hat in der Geschichte der BRD eine sich wandelnde Bedeutung.

Zu Beginn der 50er Jahre wurde mit der Schaffung und Anwendung des neuen politischen Strafrechts und der Einleitung der Verbotsverfahren gegen die SRP und die KPD vornehmlich das Arsenal des strafrechtlichen und verfassungsgerichtlichen Verfassungsschutzes eingesetzt. Zu seiner vollen Entfaltung gelangte es aber erst unter besonderer Einbeziehung des nachrichtendienstlichen und polizeilichen Schutzapparates³⁾. So wurden unter Rückgriff

1) Aber auch diese Ebenen lassen sich nicht genau trennen; denn gerade in dem auf Repression aufbauenden strafrechtlichen Verfassungsschutz spielt die Prävention eine bedeutsame Rolle. Angesichts der Ermittlungstätigkeit im Strafverfahren gegen Kommunisten spricht Alexander von Brünneck von "vorbeugender Polizeiaufsicht" und charakterisiert sie sowohl in Bezug auf den Einzelfall als auch in ihrem gesamten Ausmaß als "Disziplinierungsmittel eigener Art"(a.a.O., S.246ff).

2) Verfassungsschutz, S.96

3) vgl. Alexander von Brünneck, a.a.O., S.117ff und S.236ff

auf Art.9 Abs.2 GG in den Jahren 1951 bis 1958 ca. 80 Vereinsverbote gegen kommunistisch eingestufte Organisationen verhängt.¹⁾

Daß mit dieser Politik der "inneren Sicherheit" Waffen geschmiedet und rigoros angewendet wurden, "um im kalten Krieg zu bestehen"²⁾, hat Alexander von Brünneck in seiner Untersuchung³⁾ eindrucksvoll unter Beweis gestellt. Vor dem Hintergrund der Teilung Deutschlands erschien den staatlichen Institutionen die KPD und ihre Mitglieder gerade deswegen so gefährlich, "weil sie insbesondere bis 1956 die spezifische Form der demokratischen und der nationalen Legitimität der BRD bestritten"⁴⁾ und dabei sich Mitteln bedienten, die bei den damaligen Repräsentanten der politischen Justiz den Verdacht bürgerkriegsähnlicher Umtriebe aufkommen ließen.⁵⁾ Mit der Hochstilisierung der "kommunistischen Gefahr" und der darauf beruhenden und sich damit selbst legitimierenden Kriminalisierung von Kommunisten ging gleichzeitig eine Ideologiebildung (Antikommunismus) einher, die bei der Abstützung der Adenauer'schen Innen- wie Außenpolitik eine erhebliche Funktion erfüllte⁶⁾.

1) vgl. Günter Offczors, Die Auflösung der "Wehrsportgruppe Hoffmann", in: Demokratie und Recht, 82/4, S.415

2) vgl. Alexander von Brünneck, a.a.O., S.117ff und S.236ff

3) a.a.O.

4) ebenda, S.337

5) ebenda, S.338

6) ebenda, S.342ff; vgl. auch R.Schuster, Relegalisierung der KPD..., S.427

Erst die Veränderung der gesamten politischen Situation, die Mitte der 60er Jahre durch die staatliche Konsolidierung der BRD und einen Umdenkungsprozeß in der Außenpolitik gegenüber den osteuropäischen Staaten geprägt war, ließ es opportun erscheinen, das Waffenarsenal des kalten Krieges abzubauen¹⁾. Damit verbunden waren gleichzeitig Veränderungen im normierten Verfassungsschutz:

Die bedeutendste Veränderung vollzog sich im strafrechtlichen Verfassungsschutz durch das 8. Strafrechtsänderungsgesetz vom 25.6.1968 (BGBl. I, S.741) und durch die drei Tage später einstimmig vom Bundestag beschlossene Amnestie²⁾. Das Ergebnis der Reform des politischen Strafrechts war eine durch Streichungen und präzisere Umschreibungen sowie weitere Objektivierung der Tatbestände erfolgte Liberalisierung³⁾. Diese wurde bewußt in den Zusammenhang mit den damaligen politischen Verhält-

1) ebenda, S.351 ff; sichtbarstes politisches Zeichen der bundesrepublikanischen Stabilisierung war die Verabschiedung der Notstandsgesetzgebung vom 24.Juni 1968, wodurch die voll Souveränität mit der Ablösung der noch bestehenden alliierten Vorbehaltsrechte hergestellt werden konnte; vgl. dazu auch Thomas Blanke, Der "innere Feind" in der Geschichte der Bundesrepublik, S.74

2) vgl. DT-BT, Stenogr. Berichte V/9995 f; dazu Alexander von Brünneck, a.a.O., S.325 f

3) vgl. die umfassende Abhandlung von H.Krauth, W.Kurfess, H.Wulf, Zur Reform des Staatsschutz-Strafrechts durch das Achte Strafrechtsänderungsgesetz, in: JZ 1968, S.577 ff; 609 ff; 731 ff

nissen gestellt¹⁾, die ihrerseits das politische Strafrecht von 1951 obsolet gemacht hatten.²⁾

Eine weitere Veränderung erfuhr auch die Bedeutung des verfassungsgerichtlichen Verfassungsschutzes. Sowohl Art.18 als auch Art.21 Abs.2 GG wurden durch Nicht-Inanspruchnahme in ihrer Funktion als zentrale Instrumente des Verfassungsschutzes ausgehöhlt.

Die beiden einzigen Verfahren nach Art.18, die auf Antrag der Bundesregierung eingeleitet wurden³⁾, endeten mit ablehnenden Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes. Der Bundesregierung war es nicht gelungen, mit Hilfe genügenden Beweismaterials eine konkrete, von den Antragsgegnern ausgehende Gefahr - als ein nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes notwendiges Tatbestandsmerkmal - nachzuweisen. Aus den Gründen der zweiten Entscheidung über den Antrag der Bundesregierung nach Art.18 geht recht klar hervor, daß es ihr auf den erfolgreichen Ausgang des Verfahrens nicht besonders angekommen sein mag; denn es ist kein plausibler Grund ersichtlich, warum sie die ihr

1) Dabei stand die Neuorientierung in der um Entspannung bemühten "Neuen Ostpolitik" weitestgehend im Vordergrund; vgl. ebenda, S.578; ebenso die Redebeiträge in der 3. Lesung des 8. Strafrechtsänderungsgesetzes, DT -BT, Ste-nogr. Berichte V/9539 ff

2) So konnte der damalige Bundesjustizminister Gustav Heinemann in der 3. Lesung (FN 1) darauf hinweisen, daß zu jener Zeit niemand mehr wegen des alten Staatsschutz-Strafrechts in Haft war; vgl. auch Alexander von Brünneck, a.a.O., S.351 ff

3) vgl. FN2, S.44

vom Gericht mehrmals eingeräumte Möglichkeit der Erwidern auf die tatsächlichen und rechtlichen Ausführungen der Antragsgegner nicht in Anspruch genommen hat¹⁾. Es ist wohl anzunehmen, daß im Laufe des Verfahrens die Bundesregierung der Funktion des Art.18 für den Verfassungsschutz keine große Relevanz mehr zumaß und - angesichts der hohen Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht an die Anwendung dieser Vorschrift stellte - von ihr zukünftig keinen Gebrauch mehr zu machen gedachte.²⁾

1) vgl. BVerfGE 38, 24

2) Zwar wies ein Jahr vor der Antragstellung der damalige Bundesinnenminister Paul Lücke noch auf die wichtige Bedeutung dieser Verfassungsbestimmung hin: "Als das schwerste Geschütz zur Aufrechterhaltung unserer demokratischen Ordnung (...) sollte man und werden wir dann (Art.18, K.R.) anwenden, wenn die Anwendung Erfolg verspricht. Das bedarf sorgfältiger Vorbereitung. Das ist sowohl bei der 'National- und Soldatenzeitung' der Fall als auch bei rechts- und linksradikalen Gruppen. Wir werden zu gegebener Zeit diesen Art.18 anwenden" (DT-BT, Stenogr. Berichte V/7877). Die Tatsache, daß dann jedoch nur im Fall der "National- und Soldatenzeitung" und ihres Herausgebers ein Antragsverfahren durchgeführt wurde, liefert einen Hinweis darauf, daß in Zukunft auf die Anwendung dieser Vorschrift bewußt verzichtet wurde. Zur verfassungsrechtlichen und -theoretischen Bedeutung des Funktionswandels des Art.18, vgl. Jürgen Seifert, Das Auslegungsmonopol des BVerfGs bei der Verwirkung von Grundrechten, in: Der Kampf um das Grundgesetz, S.98ff; vgl. zutreffenden Hinweis bei H.Copic, Grundgesetz..., S.51, wonach bereits das SRP-Verbotsurteil, in dem auf den ersatzlosen Fortfall der Bundestags- und Landtags- sowie Bürgerschaftsmandate erkannt wurde, eine Ursache für den "späteren Leerlauf des Art.18 GG(setzte)", indem es, unter Mißachtung des Verfassungstextes, zum Sanktionsadressaten des Illegalisierungsverfahrens nicht nur das verfassungsfeindliche Parteikollektiv, sondern auch einzelne, in der Partei organisierte Staatsbürger machte." Ders., Berufsverbot und Pressefreiheit, JZ 1963, S.494

Gleichzeitig hat aber auch das BVerfSchG selbst durch seine Rechtsprechung zur sogenannten streitbaren Demokratie dazubeigetragen, der Exekutive andere Wege als die in Art.18 vorgezeichneten zu eröffnen, um mit weniger - prozessuaalem - Aufwand den gleichen Effekt zu erzielen¹⁾.

Das andere Instrument des verfassungsgerichtlichen Verfassungsschutzes - nämlich das in Art.21 Abs.2 GG geregelte Parteienverbot - verlor im Laufe der bundesrepublikanischen Geschichte zunehmend an Bedeutung.

Während in der Anfangsphase der BRD (1951) die Bundesregierung sehr schnell von der Möglichkeit, Verbotsverfahren einzuleiten, im Fall der SRP und der KPD Gebrauch gemacht und diese - anders als in den Verfahren nach Art.18 GG - mit großem Engagement und letztlich auch erfolgreich betrieben hatte, sollte es bis 1968 dauern, bevor in Kreisen der Bundesregierung ein Verbotsantrag gegen die

1) Beispielsweise sei an den sog. Soldatenbeschluß (BVerfGE 28, 36 ff) erinnert, in dem von der BRD als einer Demokratie die Rede ist, "die... einen Mißbrauch der Grundrechte zum Kampf gegen diese Ordnung (i.S.d. fdGO, K.R.) nicht hin- nimmt" (a.a.O., S.48), und das BVerfG - wie Ridder anmerkt (Soziale Ordnung des GG, S.67 f) - "das erstaunliche Kunststück vollbringt, sein eigenes Monopol zum Ausspruch der Grundrechts- verwirkung gegen Einzelpersonen in einem ge- sonderten Verfahren nach Art.18 GG zu unterlau- fen". Vgl. auch daselbst den Hinweis auf ein Schreiben eines Westberliner Senatsdirektors, der die Verwirkung der Meinungsfreiheit selbst aussprechen zu können glaubt, wenn es "unsach- lich, agitatorisch, übertrieben aggressiv und herabsetzend" ausgeübt wird.

NPD ernsthaft in Erwägung gezogen wurde¹⁾.

Seit der Gründung 1964 wurde die NPD von den Ämtern für Verfassungsschutz observiert.²⁾ Vor dem Hintergrund spektakulärer Erfolge der NPD bei den Landtagswahlen 1968 in Hessen und Bayern, wie auch der offen ausgesprochenen Ängste des Auslandes vor einem Wiederaufstieg des deutschen Nationalismus, sah sich die Bundesregierung, und da insbesondere Bundesinnenminister Ernst Benda, veranlaßt, ein Verbotsverfahren gegen diese Partei einzuleiten³⁾. Das vorliegende nachrichtendienstlich zusammengetragene Material sollte den Beweis erbringen, daß es sich bei der NPD um eine verfassungswidrige Partei handele⁴⁾.

-
- 1) vgl. das Interview mit dem damaligen Bundesinnenminister Ernst Benda über die NPD, in: Der Spiegel, N.40/1968, S.30 ff; es ist allerdings darauf hinzuweisen, daß bereits 1960 die SPD kurz nach der Gründung das Verbot der DFU forderte; die Einleitung eines Verbotsverfahren wurde jedoch von der Bundesregierung abgelehnt, weil die Querverbindungen zwischen DFU und SED nicht ausreichend nachgewiesen werden konnten. (vgl. Herbert Lilge, Deutschland von 1955-1963, in: ders., (Hrsg.), Deutschland 1945 - 1963, S.250); vgl. auch die detaillierte Schilderung der NPD-Verbotsdiskussion bei Wolfram Dorn, NPD-Neuer Anfang eines furchtbaren Endes?, S.57 ff
- 2) vgl. Ernst Benda, a.a.O., S.30
- 3) vgl. Der Spiegel Nr.52/1968, S.25 ff
- 4) Die Charakterisierung der NPD als "rechtsradikal" und damit als "verfassungsfeindliche" Partei erfolgte seitens des Bundesinnenministeriums bereits seit ihrer Gründung; vgl. Bericht des Bundesministeriums des Innern: Erfahrungen aus der Beobachtung und Abwehr rechtsradikaler und antisemitischer Tendenzen im Jahre 1964, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B11/65 vom 17.3.1965

Angesichts dieser Auffassung von der Verfassungswidrigkeit der NPD sah Bundesinnenminister Ernst Benda auch unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten den politischen Handlungsspielraum der Bundesregierung stark eingeschränkt: "Die Aussage des Grundgesetzes in dem hierfür maßgebenden Art.21 Abs.2 GG ist ganz eindeutig. Es steht nicht im freien Belieben der Bundesregierung, ob sie eine von ihr als verfassungswidrig erkannte Partei verbieten oder den entsprechenden Antrag stellen soll oder nicht"¹⁾. Insoweit sah sich Benda in Zugzwang: "Man kann nicht ständig die NPD als staatsfeindlich hinstellen und dann nichts dagegen tun"²⁾.

Diese an der Verfassungsrechtlage des Art.21 Abs.2 GG orientierte Überlegung ließ mithin nur zwei Wege offen, die seinerzeit Golo Mann prägnant auf den Begriff gebracht hatte: "Nur eines von beiden kann wahr sein. Die NPD ist eine Gefahr für den Staat, ihre Bestrebungen sind verfassungswidrig; (...). In diesem Fall: verbieten. Oder sie ist eine demokratische Partei wie jede andere auch. Dann hat sie das Recht, wie jede andere, an der politischen Verantwortung beteiligt zu werden (...)"³⁾.

Obwohl nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes⁴⁾ der Bundesregierung als antragsberechtigtem Organ bei der Entscheidung über die Frage, ob ein Verbotsantrag zu stellen sei, grundsätzlich ein Ermessensspielraum eingeräumt ist, der

1) so Ernst Benda, a.a.O., S.34

2) vgl. Der Spiegel (FN3, S. 56), S.38f

3) in: Der Spiegel Nr.21/1968, S.38f

4) vgl. BVerfGE 5, 129f

auch politische Opportunitätsabwägungen zulassen soll¹⁾, glaubte Minister Benda, daß im Fall der NPD dieser Spielraum reduziert sei. Wäre mit dem gesammelten Material die Verfassungswidrigkeit der NPD beweisbar gewesen, hätte nur die Verbotsantragsstellung die einzige - rechtlich zulässige - Alternative dargestellt²⁾.

Entgegen der Haltung des Bundesinnenministers, für den aufgrund der Auswertung des über die NPD gesammelten Materials die Verfassungswidrigkeit der Partei festzustehen schien, beschloß das Bundeskabinett - aus unterschiedlichen politischen Erwägungen - von einem Verbotsantrag abzusehen.³⁾ Neben der Befürchtung, nach einer eventuellen Niederlage vor dem Bundesverfassungsgericht der NPD die "Verfassungstreue" per höchststrichterlichem Spruch attestieren zu müssen - mit allen innen - wie außenpolitischen, unkalkulierbaren Konsequenzen -, hoffte man, daß auch ohne verfassungsgerichtliches Verbotungsverfahren der mittlerweile eingetretene Stimmenverlust der NPD bleiben würde.

1) Zu der - freilich - umstrittenen Frage, ob in diesem Zusammenhang das Legalitäts- oder das Opportunitätsprinzip gilt, vgl. H.Maurer, Das Verbot politischer Parteien, in: AöR, 96 (1971), S.224f mit weiteren Hinweisen.

2) vgl. FN 1, S.56; auf die Frage des Spiegels, ob man die Bundesregierung der falschen Rechtsanwendung bezichtigen könnte, wenn sie die Empfehlung des Innenministers, einen Verbotsantrag zu stellen, zurückweisen würde, antwortete Benda: "Unter Umständen ja. Wenn eine Mehrheit gegen einen Verbotsantrag votiert, würde sie in der Sache falsch entscheiden, falls die NPD im Sinne des Art.21 GG verfassungswidrig ist."

3) vgl. Der Spiegel Nr.19/1969, S.41

Damit war gleichzeitig die Hoffnung verbunden, daß bei den im Herbst 1969 stattfindenden Bundestagswahlen die NPD die 5%-Klausel nicht überspringen würde.¹⁾

Andere Überlegungen veranlaßten die SPD, die sich zunächst für einen Verbotsantrag ausgesprochen hatte, gegen Bundesminister Benda zu votieren: Man befürchtete, daß man gleichzeitig mit dem Verbotsantrag gegen die NPD auch gegen die DKP, die erst im Herbst 1968 mit Einverständnis der Bundesregierung als neue kommunistische Partei gegründet worden war²⁾, im Wege eines Verfahrens nach Art.21 Abs.2 GG vorgehen müsse.³⁾ Ein Verbot der DKP schien jedoch unter außenpolitischen, insbesondere unter den gerade in der SPD neu angestellten ostpolitischen Überlegungen, äußerst fragwürdig. Man wollte nicht, "mit Spanien, Portugal und Griechenland in eine Reihe gestellt" werden⁴⁾.

Gleichfalls mit dem Verbot der NPD stand im Frühjahr 1969 die Frage zur politischen Entscheidung, ob die DKP als Nachfolge- oder als Ersatzorganisation der 1956 verbotenen KPD charakterisiert und entsprechend der Vorschrift des §33 Abs.3 PartG

1) ebenda

2) vgl. Der Spiegel Nr.40/1968, S.29; zu dem Hintergrund der DKP-Gründung vgl. auch die Antwort der Bundesregierung auf eine parlamentarische Anfrage, DT-BT Stenogr.Berichte IX/1856; dazu auch Rudolf Schuster, Relegalisierung der KPD oder Illegalisierung der NPD, in: Zeitschrift f Politik 1968, S.413, 414

3) vgl. Der Spiegel Nr.19/1969, S.41

4) vgl. Willy Brandt, zit.in: Die Zeit Nr.30/1978, S.10

in Verbindung mit §8 Abs.2 Vereinsgesetz gegen sie vorgegangen werden sollte¹⁾.

Entgegen der von Ernst Benda geäußerten Hoffnung²⁾ wurde in der auslaufenden 5.Legislaturperiode weder von dem nach Art.21 Abs.2 GG vorgesehenen verfassungsgerichtlichen Verfassungsschutz-Instrumentarium noch von dem polizeilichen nach §33 Abs.3 PartG Gebrauch gemacht³⁾.

Demgegenüber entschied man sich, gegen alle "rechts- wie linksradikalen" Organisationen bzw. Parteien nunmehr im Wege der "politischen Auseinandersetzung" vorzugehen⁴⁾, was allerdings keineswegs als der grundsätzliche Verzicht auf den Ein-

1) Nach Aussagen Ernst Bendas wurde das zur Beantwortung dieser Frage notwendige Material bereits zu Beginn des Jahres 1969 dem Bundeskabinett vorgelegt, um auch den "radikalen Tendenzen auf der linken Seite" zu begegnen; vgl. DT-BT, Stenogr. Berichte V/12191

2) ebenda

3) Auch die in Art.9 Abs.2 GG vorgesehene Möglichkeit des Organisationsverbots wurde nicht mehr wahrgenommen, obwohl in einem Interview mit der Tageszeitung "Die Welt" vom 20.4.1968 Ernst Benda noch die Meinung vertrat, "daß die rechtlichen Voraussetzungen für ein Verbot des SDS zweifelsfrei gegeben seien. Der SDS habe sich klar als verfassungsfeindliche Organisation zu erkennen gegeben." Ein Verbot wurde jedoch von Seiten des Bundes nicht ausgesprochen. (vgl. auch DT-BT, Stenogr.Berichte V/8995). Lediglich in Baden-Württemberg wurde die Hochschulgruppe Heidelberg des SDS durch Verfügung des Bad.-Württ. Innenministeriums vom 24.6.1970 verboten und aufgelöst. Vgl. dazu KJ 1970, S.345ff

4) vgl. R. Kühnel, Kein Verfahren gegen die NPD? in: Bl.f.dt. u. intern. Politik, 1968, 12, S.1234

satz der Instrumentarien des normierten Verfassungsschutzes interpretiert werden kann.¹⁾

Damit war eine Neuorientierung in der Politik der "Inneren Sicherheit" erfolgt, die Anfang 1969 der damalige Oppositionspolitiker Dietrich Genscher, so beschrieb: "Die politische Auseinandersetzung mit allen Kräften, auch mit den extremen, gehört zum Wesen der parlamentarischen Demokratie. Diese Demokratie würde selbst Schaden leiden, wenn an die Stelle dieser politischen Auseinandersetzung ohne weiteres der Verbotsantrag tritt. Der Verbotsantrag kann immer nur eine Ultima ratio als letztes Mittel sein, um eine unmittelbar drohende Gefahr für die freiheitlich-demokratische Grundordnung abzuwenden.

Vor jedem Verbotsantrag sollte die entschlossene Auseinandersetzung mit den wirklichen oder vermeintlichen Gegnern der freiheitlich-demokratischen Grundordnung stehen"²⁾.

1) Diese sich nunmehr durchsetzende Politik der "flexiblen" Handhabung sowohl der normierten als auch der nichtnormierten Verfassungsschutzinstrumentarien wirkte sich auf die DKP (wie auch auf andere als "verfassungsfeindlich" deklarierte Parteien oder Organisationen) in der Herstellung eines "doppelbödigen Rechtszustandes" als höchst problematisch aus; ein Zustand, der nach Auffassung von Brünnecks, a.a.O., S.325, offenbar beabsichtigt war: "Die politische Betätigung von Kommunisten, vor allem die Gründung von neuen kommunistischen Organisationen wie später der DKP, sollte formal nicht endgültig legalisiert werden. Sie sollte aber jedenfalls so lange von der Verfolgung ausgeschlossen sein, wie dies politisch zweckmäßig erscheint."

2) Zit. aus einem Redebeitrag des Bundestagsabgeordneten Dorn, in: DT-BT Stenogr. Berichte V/12175

Etwa zweieinhalb Jahre später war diese Auffassung regierungsamtlich geworden. In einer Antwort auf eine kleine Anfrage der Bundestagsfraktion der CDU/CSU erklärte Hans-Dietrich Genscher - mittlerweile zum Bundesinnenminister aufgestiegen - : "Die Bundesregierung vertritt die Auffassung, daß das einschneidende Mittel des Parteiverbots nur als äußerstes und letztes Mittel zum Schutz der freiheitlich-demokratischen Grundordnung eingesetzt werden sollte. Die antragsberechtigten Verfassungsorgane (...) müssen sich deshalb im Bewußtsein ihrer hohen verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Verantwortung nach pflichtgemäßem Ermessen unter Abwägung aller Umstände schlüssig werden, ob sie einen Verbotsantrag stellen wollen. Wir haben dabei zu berücksichtigen, daß das konkurrierende Nebeneinander der politischen Kräfte und ihre wechselseitige Auseinandersetzung ebenso zum Wesen einer lebendigen Demokratie gehören wie das Vertrauen in die Einsichts- und Urteilsfähigkeit der Bevölkerung bei der politischen Willensbildung"¹⁾. Auch im Hinblick auf das weitere im GG vorgesehene Verfassungsschutzinstrument des Art.9 Abs.2 (Verbotsverbot) wurde eine im Vergleich zu den 50er Jahren eher restriktive Politik verfolgt; zurecht weist Offczors darauf hin, daß das Mittel des Verbots, abgesehen von einigen Ende der 60er Jahre und Anfang der 70er Jahre erfolgten Verboten

1) DT BT Drucksachen VI/2576

von Ausländervereinigungen (z.B. GUPS und GUPA), weitgehend brachgelegen hat¹⁾.

Erst zu Beginn der 80er Jahre wurde von Art.9 Abs.2 GG zum einen gegen zwei rechtsradikale Vereine, "Wehrsportgruppe Hoffmann"²⁾ und "Volkssozialistische Bewegung Deutschlands/Partei der Arbeit" einschließlich der "Jungen Front"³⁾, zum anderen gegen den türkischen Verein "Revolutionäre Linke" und seine Teilorganisationen⁴⁾ Gebrauch gemacht.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß gegen Ende der 60er Jahre neben der Liberalisierung des strafrechtlichen Verfassungsschutzes der institutionelle Kern des gesamten normierten Verfassungsschutzes - nämlich Art.18 und 21 Abs.2 GG - seine von der Verfassung eigentlich vorgesehene Bedeutung verloren hat.

In dem Maße, wie diese "spektakulären äußersten Grundfesten"⁵⁾ an Relevanz einbüßten, wurde zur Abwehr der "Verfassungsfeinde" neben dem nachrichtendienstlichen Verfassungsschutz der "nicht normierte Verfassungsschutz neuer Art" aufgewertet, mit dessen Hilfe die geforderte "politische Auseinandersetzung" nunmehr erfolgen sollte.

-
- 1) Günter Offczors, Die Auflösung der "Wehrsportgruppe Hoffmann", in: Demokratie und Recht, 4/82 S.415
 - 2) Verbotsverfügung vom 16.1.1980, bekanntgemacht im Bundesanzeiger vom 30.1.1980 S.2
 - 3) Verbotsverfügung vom 14.1.1982, bekanntgemacht im Bundesanzeiger vom 27.1.1982, S.1
 - 4) Verbotsverfügung vom 9.2.1983; vgl. Bulletin der Bundesregierung, Nr.18/S.171, 11.2.1983
 - 5) so Erhard Denninger, Staatsrecht I, S.84

2.2. Exkurs

Im vorangegangenen Teil der Arbeit konnte aufgezeigt werden, daß sich gegen Ende der 60er Jahre eine Veränderung in der Politik der "Inneren Sicherheit" vollzogen hat. In dem Maße wie auf der einen Seite das strafrechtliche und verfassungsgerichtliche Instrumentarium des Verfassungsschutzes aufgrund gesetzlicher Korrekturen bzw. durch Nicht-Inanspruchnahme "entschärft" wurde, erhielt der nachrichtendienstliche Verfassungsschutz infolge erheblicher Verbesserungen des technischen Apparates und Erweiterungen des Personalbestandes eine überdimensionale Aufwertung. Gleichzeitig sollte mit der Politik der "geistigen Auseinandersetzung" den "Verfassungsfeinden" bereits im Vorfeld der staatlichen Willensbildung entgegengetreten werden. Das Stichwort dazu hieß: "Verfassungsschutz durch Aufklärung"¹⁾.

An die Stelle offener Repression gegen "Verfassungsfeinde", wie sie das Bild der 50er Jahre durch die politische Justiz gegen Kommunisten geprägt hat, sollte nunmehr verstärkt staatliche Aufklärungs- und Öffentlichkeitsarbeit treten, mit der der Bevölkerung die Gefahren "radikaler", "extremistischer" oder "verfassungsfeindlicher" Bestrebungen aufgezeigt werde.

Diesen Überlegungen lag die Logik zugrunde, daß bei erfolgreicher Aufklärungsarbeit die präventive Ausgrenzung "verfassungsfeindlicher" Kräfte aus dem gesellschaftlichen und politischen Verkehr ge-

1) siehe oben S.60ff

lingen und damit die Anwendung repressiver Mittel überflüssig, zumindest flexibel gehalten werden müßte. Insgesamt eine allem Anschein nach und auf den ersten Blick recht liberale Konzeption, die den besonderen Stellenwert einer "modernen Politik" markieren sollte.

Ungeachtet tatsächlicher liberaler Tendenzen in der Rechtspolitik, die jenen Politikern wie dem damaligen Bundesjustizminister Gustav Heinemann zuzurechnen sind, liegen der neuen Konzeption innerer Sicherheitspolitik auch Überlegungen zugrunde, die die Intervention des Staates in den politischen Meinungs- und Willensbildungsprozeß als notwendig erachten, um die zunehmenden Gefährdungen ausgesetzte Legitimität¹⁾ der staatlichen und gesellschaftlichen Ordnung aufrechtzuerhalten.

Die Gefahr, der durch "Aufklärung" zu begegnen ist, beschreibt der CDU-Bundestagsabgeordnete Vogel in prägnanter Weise: "Die innere Stabilität und damit die innere Sicherheit sind, mehr als wir ertragen können, gefährdet durch eine geistig-politische Labilität, die sich der Werte dessen, was unsere freiheitliche Demokratie ausmacht, nicht mehr klar genug bewußt ist."²⁾

1) Hinsichtlich der hier verwendeten Begriffe beziehe ich mich auf J. Habermas, Legitimationsprobleme im modernen Staat, S.43: danach ist unter Legitimität "die Anerkennungswürdigkeit einer politischen Ordnung" zu verstehen. Legitimationen sind Leistungen, die zeigen sollen, "wie und warum bestehende (oder empfohlene) Institutionen geeignet sind, politische Macht so einzusetzen, daß die für die Identität der Gesellschaft konstitutiven Werte verwirklicht werden."

2) vgl. DT-BT, Stenogr. Berichte VII/12437

Um die politische Konzeption des Verfassungsschutzes neuer Art in ihrem historischen Zusammenhang besser zu verstehen, soll deshalb - in Ansätzen - den Fragen nachgegangen werden, woher seit Ende der 60er Jahre der staatlichen und gesellschaftlichen Legitimität Gefahren drohen (a) und welche Legitimationsanstrengungen von Seiten des Staates zur Abwehr dieser Gefahren unternommen werden (b).

- a) Ausgehend von dem Begriff der "sozialstaatlichen Massendemokratie" unterscheidet Jürgen Habermas für die entwickelten, spätkapitalistischen Gesellschaften¹⁾ zwei legitimationswirksame Eigenschaften des politischen Systems; zum einen verweist er auf die "Entschärfung" der in der Arbeiterbewegung entstandenen Systemopposition durch eine "geregelter Parteienkonkurrenz", die u.a. zu folgenden Entwicklungen geführt habe:
- Institutionalisierung der Oppositionsrollen,
 - Formalisierung und Verstetigung des Legitimationsvorgangs,
 - Periodisierung von Legitimationsschwankungen und Kanalisierung des Entzugs von Legitimation in Form von Regierungswechseln²⁾.

Das andere Moment sieht Habermas in der glaubhaften Präsentation als Sozialstaat, "der die dysfunktionalen Nebenwirkungen des Wirtschaftsprozesses auf-

1) vgl. zum Terminus der spätkapitalistischen Gesellschaft, J. Habermas, Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, S.50ff; C. Offe, Spätkapitalismus - Versuch einer Begriffsbestimmung, in: Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, S.7ff.

2) J. Habermas, a.a.O., (FN1, S.65), S.52

fängt und für den einzelnen unschädlich macht"¹⁾...

- "nachträglich durch ein System der sozialen Sicherung, das die mit schwachen Marktpositionen verbundenen Grundrisiken abmildern soll;
- und vorbeugend durch ein System der Sicherung von Lebensbedingungen, das vor allem über den chancengleichen Zugang zur formalen Schulbildung funktionieren soll."²⁾

Zur Erfüllung dieses Sozialstaats-Anspruchs gehört als unabdingbare Voraussetzung ein ungestört funktionierender Wirtschaftsprozess, mit dessen Hilfe die Mittel zur Realisierung des sozialen Sicherungssystems aufgebracht werden müssen. Angesichts der "permanenten Krise"³⁾ und der "strukturellen Risiken"⁴⁾ der spätkapitalistischen Ökonomie fällt damit dem Staat folgende Aufgabe zu:

- "eine wachstumssichernde Konjunkturpolitik,
- eine am kollektiven Bedarf orientierte Beeinflussung der Produktionsstruktur und
- Korrekturen an Mustern sozialer Ungleichheit"⁵⁾

Habermas sieht nun die besondere Problematik in dem Dilemma, in das der Staat verwickelt ist, weil er "alle jene Aufgaben erfüllen soll, ohne die Funktionsbedingungen einer kapitalistischen Wirtschaft und das heißt: ohne das Komplementärverhält-

1) a.a.O., S.53

2) a.a.O.

3) W.-D. Narr/C. Offe (Hrsg.), Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität, S.13

4) J. Habermas, a.a.O., S.53; ders., Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, S.50ff

5) J. Habermas, a.a.O., S.53

nis zu verletzen, welches den Staat vom ökonomischen System ausschließt und zugleich von dessen Dynamik auch abhängig macht."¹⁾

In dem Maße, wie wirtschaftliche Krisen die staatlichen Interventionsaktivitäten erhöhen²⁾ und immer mehr öffentliche Mechanismen zur Regulierung vormals "privater Lebensbereiche" erforderlich werden - die fortschreitend dem Vergesellschaftungsprozeß kapitalistischer Ökonomie unterworfen werden - erwächst eine "Generalzuständigkeit des Staates für Mängel"³⁾.

Am Beispiel der Arbeitslosigkeit macht Claus Offe in diesem Kontext auf eine folgenreiche Veränderung aufmerksam: "Der Tatbestand der Arbeitslosigkeit ändert, wo sie auftritt, seine soziale Definition; er wird nicht mehr als periodisches Ereignis in einem blind wirkenden wirtschaftlichen Konjunkturzyklus, sondern als 'schuldhaftes' und daher 'einklagbares' Versagen politisch-administrativer Steuerung perzipiert."⁴⁾ Ungeachtet ihrer ökonomischen Entstehungsursache verlagert sich mithin die Krise ins "politische System"⁵⁾.

1) a.a.O.

2) W.-D.Narr/C. Offe, a.a.O., S.20, sprechen von Krisen "als enorme Propeller staatlicher Aktivitäten".

3) J. Habermas, a.a.O., S.54

4) C. Offe, Klassenherrschaft und politisches System. Zur Selektivität politischer Institutionen, in: ders. (Hrsg), Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, S.65,98

5) C. Koch/W.-D. Narr, Krise - oder das falsche Prinzip Hoffnung, in: Leviathan 1976, S.291,315

Daß damit die Legitimationsprobleme des Staates in Krisenzeiten erheblich an Gewicht gewinnen, liegt auf der Hand. Darüber hinaus erhöht sich der Legitimationsbedarf noch weiter, wenn die tatsächlichen sozialstaatlichen Leistungen, selbst eine Grundlage politischer Legitimität, aufgrund knapper werdender Mittel oder aufgrund systemkonformer Selbstbeschränkung hinter dem - versprochenen und erwarteten - sozialen Sicherheitsprogramm zurückbleiben.

Mit der Wirtschaftsrezession der Jahre 1966 und 1967 war in der Geschichte der BRD zum ersten Mal der bis dahin verhältnismäßig störungsfrei verlaufene Wirtschaftsprozess gefährdet. Am deutlichsten war die Rezession an der registrierten Zahl von 673.400 Arbeitslosen und 343.700 Kurzarbeitern erkennbar gewesen.¹⁾ Das "Jahresgutachten 1967 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung" stellte in einem Überblick dazu fest, daß "derart scharf und umfassend wie in der Bundesrepublik zwischen Herbst 1966 und Frühjahr 1967 nach dem 2. Weltkrieg die Nachfrage noch in keinem der großen westeuropäischen Industrieländer zurückgegangen (ist)."²⁾ Eine Folge davon war, daß "zum ersten mal seit 1950 (...) das Volkseinkommen in einem großen europäischen Industrieland" stagnierte³⁾. Gleichzeitig

1) vgl. G. Pehl, Die Wirtschaft der Bundesrepublik im Frühjahr 1967, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 1967, S. 295, 296

2) DT-BT, Drucksache V/2310, S. 17

3) ebenda, S. 61

hat die Rezession der Arbeitnehmerschaft nach Jahren der Vollbeschäftigung das Risiko bewußt gemacht, infolge struktureller und konjunktureller Krisen den Arbeitsplatz zu verlieren, und damit die Furcht vor Arbeitslosigkeit erhöht¹⁾.

Mag es auch fraglich sein, ob die Rezession auf die Bundesrepublik "wie ein Schock gewirkt" hat, so ist Ernest Mandel immerhin darin beizupflichten, daß zumindest "eine Legende" zusammengebrochen ist: "...jene der krisenfesten und einen steten Fortschritt des Lebensstandards gewährleistenden, sozialen Marktwirtschaft."²⁾

Neben der erstmals wieder im Ruhrgebiet zu registrierenden schwarzen und roten Fahnen ist ein wichtiger Indikator für den in diesem Zusammenhang zu beobachtenden Legitimitätsverlust das partielle Protestverhalten der bundesdeutschen Wähler, das sich - augenscheinlich - auch in den Wahlerfolgen der NPD niederschlug.

Eine Untersuchung über die Anhängerschaft der NPD konnte nachweisen, daß es eine signifikante Verbindung zwischen der Einschätzung der privaten Wirtschaftslage und der Bereitschaft gab, es auch einmal mit der NPD zu versuchen; in fast allen Bevölkerungsgruppen zeigte sich: "...je pessimistischer die Wirtschaftserwartungen, um so größer das Wählerpotential der NPD."³⁾

1) ebenda, S.69

2) E. Mandel, Die deutsche Wirtschaftskrise, F./M. 1969, S.5

3) K. Liepelt, Anhänger der neuen Rechtspartei, in: Politische Vierteljahresschrift 1967, S.237, 256

In dem gleichen Maße, wie sich im Laufe des Jahres 1966 die wirtschaftlichen Erwartungen drastisch verschlechterten¹⁾, vermochte die NPD, ihre Anhängererschaft erstaunlich zu erweitern. War auch das politische System dadurch keinesfalls in seinem Bestand gefährdet, so war doch ein sichtbares Zeichen für eine Legitimitätseinbuße gesetzt.

Auch die weitere, von Habermas genannte legitimationswirksame Eigenschaft des politischen Systems der BRD, nämlich die tendenzielle Entschärfung ernst zu nehmender Systemopposition, war in der gleichen Phase der bundesrepublikanischen Geschichte durch die in den Jahren 1966 bis 1969 sich entfaltende außerparlamentarischen Protestbewegung²⁾ einer neuartigen Bedrohung ausgesetzt.

Wenn auch die von der außerparlamentarischen Bewegung deklarierten Ziele keineswegs erreicht wurden, so war sie damit auf einem anderen Feld um so wirkungsvoller und erfolgreicher: dem Bereich der Bewußtseinsbildung. Gerade die studentische Linke hat in der "Mehrheit der politisch interessierten jungen Generation ein grundsätzlich antikapitalistisches Bewußtsein erzeugt"³⁾ und "die Einwirkungen des SDS ließ zeitig 'Elemente einer Generationsprägung' erkennen"⁴⁾.

1) ebenda, S.258

2) vgl. dazu P. Brückner u.a., Untersuchungsprojekt: Die Protestbewegung in der BRD und West-Berlin, in: A. Krovoza u.a., Zum Beispiel Peter Brückner, F./M. 1981, S.297ff.; K.A. Otto, Vom Ostermarsch zur APO, F./M., New York 1970

3) So H. Heimann, in: Frankfurter Rundschau Nr.182 (1973), S.12, zit. nach P.Brückner, u.a., a.a.O., S.302

4) P. Brückner, u.a., a.a.O., S.302

Andreas Buro stellt in einem Vergleich des Bewußtseins über Gesellschaft und der kritischen Einstellung zu gesellschaftlichen Prozessen zu Beginn der 60er Jahre und am Anfang der 70er Jahre außerordentliche Wandlungen fest: "Es wurden die Konflikte der Klassengesellschaft wieder thematisiert, die Amoralität und Skrupellosigkeit imperialistischer Politik am Beispiel Vietnam weiten Teilen der Bevölkerung nahegebracht, die Sensibilität für die verschleierte Mechanismen von Unterdrückung in unserer Gesellschaft durch die Diskussion über antiautoritäre Erziehung geschaffen, und Gefühl für die Möglichkeit des Widerstandes, des Beharrens auf Autonomie von Interessendurchsetzung erzeugt, ...¹⁾".

Der damalige Oppositionspolitiker Walter Scheel sah dadurch die "Glaubwürdigkeit des demokratischen Regimes" in Frage gestellt. In Zusammenhang mit den Wahlerfolgen der NPD in Baden-Württemberg stellte er fest, "daß eine größere Unlust latent in weiten Schichten unseres Volkes herrscht, als wir es bisher angenommen haben, und daß sich ein erschreckender Autoritätsverlust der politischen Institutionen breitgemacht hat"²⁾.

Es scheint damit die Annahme Habermas' gerechtfertigt zu sein, "daß das politische System nicht mehr durch gezielte Angriffe im Rahmen organisier-

1) A. Buro, Betroffenheit und Politisierung, in: K.A. Otto, a.a.O., S.185, 192

2) W. Scheel, in: DT-BT, Stenogr. Berichte V/8999 v. 30.4.1968 (Hervorhebungen im Original)

ter Gruppenkonflikte, sondern nur noch durch die Demoralisierung der Folgebereitschaft vieler Einzelner beunruhigt werden kann,"¹⁾ - und mit dem Legitimitätsverlust infolge der Protestbewegung und mit der Unterbrechung einer bislang prosperierenden Wirtschaft auch tatsächlich beunruhigt wurde.

- b) Vor dem Hintergrund bedrohter Legitimität bedurfte es seinerzeit besonderer und zusätzlicher Anstrengungen seitens des Staates, Massenloyalität und gesellschaftlichen Konsens zusätzlich zu festigen und gegen Gefährdungen abzusichern. Zu den üblichen Institutionen und Mechanismen zur positiven Sicherung von Massenloyalität, wie der Kommerz-Werbung bei Wahlkämpfen, der überparteilichen "Ersatzprogramm" (Habermas) wirtschaftlichen Wachstums, sowie "den strategisch eingesetzten sozialpolitischen Abschlagszahlungen und Loyalitätsprämien" gehören ebenso die regierungsamtlichen Informations- und Aufklärungskampagnen²⁾.

Gerade in Zeiten ökonomischer Krisen, die die legitimationswirksame Prämie des sozialstaatlichen Modells in den Hintergrund treten lassen, kommt dieser sogenannten Öffentlichkeitsarbeit für die Konsolidierung systemkonformer Einstellungen besondere Bedeutung zu³⁾. Mit ihr verbindet sich auch die Funktion, "Erscheinungsformen radikaler Opposition wenn nicht zum Schweigen, so doch zur Belanglosigkeit (zu) verurteil(en), jedenfalls solange sie sich an die restriktiven 'Spielregeln'

1) J. Habermas, Protestbewegung und Hochschulreform, F./M. 1969, (Einleitung), S.21

2) W.-D. Narr, /C. Offe, a.a.O., S.34

3) Zu diesem Zusammenhang vgl. E.O. Kempfen, Grundgesetz, S.246ff

halten, die das politische System obligatorisch macht".¹⁾

Dazu ist erforderlich, im Medium sogenannter Aufklärung der Bevölkerung die Grenze zwischen loyalem und illoyalem Verhalten aufzuzeigen; denn es geht um Loyalität, d.h. um die Bereitschaft zum funktionsgemäßen Gebrauch legaler Freiheiten²⁾. Ideen, Gesinnungen, Einstellungen, also die Subjektivität des einzelnen Staatsbürgers, rückt in den Mittelpunkt staatlicher Veranstaltungen sowie von Beobachtung, Kontrolle und - wenn nicht mehr anders möglich - von Sanktionen³⁾.

Wie notwendig für die "neue Staatlichkeit" der Zusammenhalt durch "einheitliche, systematische Ideen" ist, verdeutlicht mit Nachdrücklichkeit

Walter Leisner: "Die Entwicklung zeigt immer wieder,

1) W.-D. Narr/C. Offe, a.a.O., S.34f

2) Dies kommt wohl nirgendwo so deutlich zum Ausdruck, wie in dem Urteil des OVG Lüneburg, DVBl. 1972, S.958, 1961: "Die Bundesrepublik Deutschland ist (...) eine Demokratie, die einen Mißbrauch der Grundrechte zum Kampf gegen die freiheitliche Ordnung des GG nicht hinnimmt, vielmehr von ihren Bürgern eine Verteidigung dieser Ordnung erwartet (BVerfGE 28, 48) und Feinde dieser Grundordnung, auch wenn sie sich formalim Rahmen der Legalität bewegen, nicht toleriert (BVerfGE 30, 119f). "Vgl. dazu U.K. Preuß, Gesellschaftliche Bedingungen der Legalität, S.9; ders., Die Aufrüstung der Normalität, S.29

3) Prägnant kommt dieser Befund in der sog. Radikalen-Entscheidung (BVerfGE 39, 334, 347) zum Ausdruck: "Die politische Treuepflicht - Staats- und Verfassungstreue - fordert mehr als nur eine formal korrekte, im übrigen uninteressierte, kühle, innerlich distanzierte Haltung gegenüber Staat und Verfassung; (...) Vom Beamten wird erwartet, daß er diesen Staat und seine Verfassung als einen hohen positiven Wert erkennt und anerkennt, für den einzutreten sich lohnt."

daß keine ausgebaute Staatlichkeit ohne eine gewisse Ideologieintensität auf Dauer bestehen kann, weil aus dieser eben ganz wesentlich Konsens entsteht. (...) Vor allem aber gilt das für eine Staatsform, welche die Vielen zur Herrschaft führen soll. Hier muß begeistert werden, und die Integrationskraft solcher Ideen ist immer auch, will man nicht mit Worten spielen - Staatsideologie." ¹⁾

Zu Beginn der bundesrepublikanischen Geschichte gelang es noch mit dem KPD-Urteil und den es vorher und nachher begleitenden verwaltungsrechtlichen und strafrechtlichen Sanktionen gegen die "Ideen selbst" vorzugehen. Gestützt auf das BVerfG, das durch das Parteiverbot eben auch die "Ideen selbst" aus dem politischen (nicht aus dem wissenschaftlichen, wohl als Konzession gegenüber einem seinerzeit auch nicht als sonderlich gefährlich angesehenen - arkanen - Wissenschaftsbetrieb) Prozeß verbannt sehen wollte ²⁾. Als aber aus den Universitäten nicht nur "der Marsch durch die Institutionen" propagiert wurde, sondern auch die "Ideen selbst" wieder in die politische Öffentlichkeit einfließen, bedurfte es anderer Instrumentarien, dem neuen Ideenschub Einhalt zu gebieten, ohne allerdings auf die "antiliberalen" Sanktionsmittel der 50er Jahre sofort zurückzugreifen. ³⁾

1) W. Leisner, Demokratie - Selbstzerstörung einer Staatsform?, Berlin 1979, S.19

2) vgl. H. Ridder, Die Soziale Ordnung des GG, S.67

3) E. Forsthoff, Rechtsstaat im Wandel, S.31, erscheint es als verwunderlich, "daß man ernsthaft glauben konnte, dem (der Auseinandersetzung mit den "systemtranszendenten Gegnern", K.R.) mit dem Verbot der kommunistischen Partei für alle Zeit entronnen zu sein."

Bei der Frage, ob 1968 der SDS verboten werden sollte, hat der damalige Innenminister Benda zu bedenken gegeben, "daß ein Verbot des SDS heute nur diese Organisation, nicht dagegen die Träger radikaler Ideen an sich treffen würde."¹⁾

Um die "radikalen Ideen" besser zu treffen, bedurfte es einer neuen Art des Verfassungsschutzes.

2.3. Der nicht normierte Verfassungsschutz neuer Art²⁾

2.3.1. Begriff und Funktionsbestimmung

Nachdem im vorangegangenen Teil die normativ geregelten Verfahren und Vorrichtungen des Verfassungsschutzes dargestellt wurden, soll im folgenden der nicht normierte Verfassungsschutz neuer Art untersucht werden.

"Nicht normiert" bedeutet in diesem Zusammenhang, daß das auf Verfassungsschutz intendierte staatliche Handeln weder eine besondere gesetzliche Ermächtigung noch konkretisierte gesetzliche Verfahrensbestimmungen zur Grundlage hat.

Im Gegensatz zu der Meinung mancher Protagonisten dieser neuen Art von Verfassungsschutz wird hier nicht die Auffassung vertreten, daß sich dieses staatliche Handeln quasi im "rechtsfreien" Raum

1) DT -BT , Stenogr. Berichte V/8995

2) Dieser Begriff ist in bewußter Anlehnung an die Publikation Hans Copic, Grundgesetz und politisches Strafrecht neuer Art, Tübingen 1967, gewählt worden, weil das Charakteristische an dem von Copic untersuchten politischen Strafrecht deutliche Parallelen zu unserem Untersuchungsgegenstand besitzt: die "Vorverschiebung der Abwehrlinien gegen den "Verfassungsfreind" (s.S.12) der nicht mittels seiner Tathandlungen, sondern unter "Rückgriff auf verfassungsfeindliche individuelle 'Absichten' oder verfassungsfeindliche kollektive 'Bestrebungen' " definiert wird.

entfaltet und damit überhaupt rechtlichen Kategorien zu seiner Überprüfung nicht zugänglich ist¹⁾.

Diese Meinung verdient allerdings Beachtung, weil mit ihr eine seit Ende der 60er Jahre zu beobachtende Tendenz sichtbar wird, wonach das staatliche Programm des Verfassungsschutzes weniger über gesetzlich vorgesehene Verfahren realisiert wird, sondern - wie oben bereits angedeutet - die Abwehr der "Verfassungsfeinde" durch "politische Auseinandersetzung", die nicht den rechtstaatlichen Fesseln konkreter gesetzlicher Regelungen und Verfahrensvorschriften unterliegt, in den Vordergrund rückt.²⁾

-
- 1) Zu dieser Behauptung "gesetzes- und rechtsfreien" Tätigkeit, vgl. im Hinblick auf die VSBe, Jürgen Seifert, Definitionsgewalt des Verfassungsschutzes, S.129, insbesondere der Hinweis in FN 9; dazu weiter unten S.114 f
 - 2) Einschränkung muß jedoch darauf hingewiesen werden, daß der "nicht normierte" Verfassungsschutz in der BRD auf eine gewisse Tradition zurückgreifen kann: als eine solche - wie Jürgen Seifert, Vereinigungsfreiheit und hoheitliche Verrufserklärungen, S.165, es nennt - präventive Repressionsmaßnahme auf der Grundlage der ex-lege-Theorie stellt sich der Beschluß der Bundesregierung vom 19.9.1950 (GMBl. 1 950, S.93) dar, in dem - nicht abschließend - 13 Organisationen aufgeführt werden, die als "Gegner der Bundesrepublik" bezeichnet werden, die "die freiheitliche demokratische Grundordnung zu untergraben" bemüht sind, und deren Unterstützung mit den Pflichten von Angehörigen des öffentlichen Dienstes als unvereinbar bewertet werden. Entsprechende Beschlüsse wurden auch von den Landesregierungen getroffen (vgl. Edmund Brandt (Hrsg.), Die politische Treuepflicht, S.142 ff). Zu dieser Tradition gehört auch der Beschluß der Bundesregierung vom 21.2.1951 (GMBl.1951, S.85), demzufolge Wirtschaftsunternehmen bei Staatsaufträgen und Krediten etc. nicht mehr berück-

Das Neue an dieser Art Verfassungsschutz ist, daß in einem, dem normierten Verfassungsschutz weit vorgelagerten Feld, der Staat - vor allem seine Exekutive - besondere Anstrengungen unternimmt, um "die Stärkung der geistigen Widerstandskraft des Volkes gegen verfassungsfeindliche und totalitäre Ideologien"¹⁾ zu gewährleisten und zu fördern.

Es handelt sich - wie der damalige Bundesinnenminister Paul Lücke zum Ausdruck brachte - um einen "Reinigungsprozeß" in Verbindung mit einer breiter angelegten "Öffentlichkeitsarbeit, um die positiven Kräfte in unserem Staate zu ermutigen, mit den Minderheiten härter ins Gericht zu gehen"²⁾.

Bereits 1950 nannte Ulrich Scheuner in einem Aufsatz zu dem Thema: Der Verfassungsschutz im Bonner GG,³⁾ neben dem "repressiven und präventiven" auch noch den "konstruktiven" Verfassungsschutz, der zwar nicht im GG, aber in einigen Landesverfassungen eine gewisse Ausprägung ge-

Fortsetzung FN 2 S.77:

sichtigt werden sollten, die "staatsfeindliche Organisationen in irgendeiner Form unterstützen."
"Als verfassungsfeindlich sind die Organisationen anzusehen, die von der Bundesregierung öffentlich als solche bezeichnet werden. "Vgl. zur Funktion und den Auswirkungen dieser "extrakonstitutionellen Eingriffe" Jürgen Seifert, ebenda, S.165 f

-
- 1) So Helmut Schmidt, Verfassungsschutz als gemeinsame Aufgabe von Bund und Ländern, S.15
 - 2) DT-BT, Stenogr. Berichte V/7877 f
 - 3) in: Um Recht und Gerechtigkeit, Festschrift für Erich Kaufmann, S.330

gen eine gewisse Ausprägung gefunden habe: So werde dazu aufgefordert, daß "die Jugend zum demokratischen Staatsgedanken erzogen werden sollte"; andere Bestimmungen betonten "die Treuepflicht des Einzelnen gegenüber Staat und Verfassung". Für Ulrich Scheuner ist es "eine Selbstverständlichkeit, daß der stärkste Schutz einer Verfassung in einem normal funktionierenden politischen Leben und in einer gesunden Staatsgesinnung der Staatsbürger liegt. Vor allem die Entwicklung eines solchen Staatsgefühls ist für den Bestand der Verfassungsordnung von entscheidender Wichtigkeit".¹⁾

An anderer Stelle spricht Ulrich Scheuner vom "positiven Verfassungsschutz" und meint damit die positive Anwendung von Mitteln zur Verfassungserhaltung; zu diesen Mitteln zählt er Maßnahmen, die die Verfassung positiv zu stärken, für sie zu werben und zu festigen - insbesondere durch die Mittel

1) ebenda; damit knüpft Ulrich Scheuner an den Begriff des "konstruktiven Republiksschutzes" der Weimarer Republik an, der besonders vehement von dem damaligen Reichsinnenminister Käster vertreten wurde. Im Hinblick auf die zunehmende Radikalisierung sah Käster die Hauptaufgabe in der "Bildung eines staatlichen Gemeinschaftsbewußtseins und die Pflege des positiven Staatsgedankens in den Schulen" und sprach im Zusammenhang mit dem Republiksschutzgesetz von einer "großen Sanierungsaktion".
Vgl. G. Jasper, Schutz der Republik - Studien zur Sicherung der Demokratie in der Weimarer Republik, S.227f

der repräsentativen Selbstdarstellung des Staates - geeignet sind.¹⁾

Als "pädagogischen Verfassungsschutz" bezeichnet Hans Ulrich Evers die Überlegungen des ehemaligen Staatssekretärs im Bundesministerium des Innern, Ritter von Lex, der als wesentliche Aufgabe des "Staatsschutzes in der BRD" (...) "die staatsbürgerliche Bildung und die politische Erziehung unseres Volkes als Schutz gegen den Ansturm des Totalitarismus" nennt.²⁾

Roman Herzog fordert unter Berufung auf Isensee, die "Pflege der Verfassungsgesinnung der Bürger als ungeschriebenes Verfassungsgebot".³⁾

In kritischer Distanzierung zu den Begriffen "positiver" bzw. "vorbeugender Verfassungsschutz", entscheiden sich Schwagerl/Walther für die Bezeichnung "politischer Verfassungsschutz". Der "politische Verfassungsschutz" umfaßt danach "die Vorkehrungen,

-
- 1) Ulrich Scheuner, Aufgaben und Probleme des Verfassungsschutzes, S.34; H.-P. Bull, Disk.-Beitrag, in: Veröff. d. Ver.d. Staatsrechtslehrer, Heft 37, S.152, stellt den Begriff des "positiven Verfassungsschutzes in den Zusammenhang mit der "Verfassungspflege", zu deren Aufgabe es gehöre, Vertrauen für die Verfassungsordnung durch "die überzeugende Korrektur rechtswidriger Zustände" und durch die Stärkung der staatlichen Kontrollinstanzen, insbesondere gegenüber den Nachrichtendiensten zu schaffen.
 - 2) H.-U.Evers, a.a.O., Rdnr.43, bezieht sich dabei auf den Aufsatz von Ritter von Lex, Die Voraussetzungen eines wirksamen Staatsschutzes in der BRD, in: DÖV 1960, S.285
 - 3) Roman Herzog, Der Auftrag der Verfassungsschutzbehörden, S.17 in Bezugnahme auf Isensee, Wehrhafte Demokratie, in: Das Parlament, 26.Jg.,Nr.3 v. 17.1.1976, S.1

Mittel und Möglichkeiten teils staatlicher, teils politischer Art (...), die sich mit der Bekämpfung verfassungsfeindlicher Bestrebungen beschäftigen" und die "sich weit im Vorfeld des Strafrechts oder gar des nachrichtendienstlichen Verfassungsschutzes bewegen"¹⁾.

Neben den "staatlichen Sicherungsmaßnahmen", die "die Verpflichtung des öffentlichen Dienstes auf die verfassungsmäßige Ordnung" und den "Geheim-schutz" betreffen, bleibt für Schwagerl/Walther der wichtigste Teil des "politischen Verfassungs-schutzes (...) die geistige Auseinandersetzung mit den Verfassungsfeinden von links und rechts"²⁾. Der im Rahmen der "geistigen Auseinandersetzung" ständig stattfindende "politische Kampf gegen die Verfassungsfeinde" ist danach von bestimmten Voraussetzungen abhängig: zunächst besteht die Notwendigkeit, eine "Erziehung und Heranbildung zum mündigen Bürger zu gewährleisten". Daneben ist "eine laufende intensive Bildungs- und Aufklärungsarbeit im Rahmen des politischen Verfassungsschutzes dringend erforderlich", wobei es sich "nicht um eine politische Schulung oder Propaganda (handelt), sondern darum, allgemeine politische Erkenntnisse zu vermitteln, deren Wissen die Voraussetzung für die Bekämpfung der Verfassungsfeinde darstellt."

1) a.a.O., S.277

2) ebenda, S.285

Besonderen Wert legen Schwagerl/Walther auf das "Wissen um die Kriterien der verfassungsfeindlichen Bestrebungen, die Beobachtung und Kenntnis der politischen Tätigkeit im Vorfeld des strafrechtlichen Verfassungsschutzes, wo sich der Rechts- und Linksradikalismus in all ihren Spielarten und Tarnungen auf den Bürger einzuwirken versuchen. Diese Kenntnis ist für den mündigen Bürger das wichtigste Rüstzeug im Kampf gegen den Verfassungsfeind" und in der "geistigen, offensiv geführten Auseinandersetzung mit dem politischen Gegner, der von den verfassungsfeindlichen Bestrebungen bereits angekränkelt ist". Gleichzeitig ermöglicht diese "Aufklärung" dem "auf dem Boden unserer Verfassung stehenden Bürger (...) seinen eigenen Standpunkt kritisch zu überprüfen und sich von den verfassungsfeindlichen Strömungen abzugrenzen"¹⁾.

Nach Auffassung von Schwagerl/Walther sollen Träger dieser Aufgabe "alle mit der Bildung im Volke befaßten Organisationen und Verbände, Kirchen, Jugendgruppen, Gewerkschaften und sonstige Berufsorganisationen (sein)", denen von "allen staatlichen Abwehrstellen (...) in einem größtmöglichen Umfang Unterstützung zukommen sollte"²⁾. Die Autoren weisen dabei auf die Ämter für Verfassungsschutz hin, die "eine wesentliche Hilfestellung in der Belieferung mit aktuellen Informationen" leisten können. Dadurch ließe sich auch eine "enge Beziehung und

1) ebenda, S.307f

2) ebenda, S.308f

das erforderliche Vertrauen zwischen den Organen des Verfassungsschutzes und den Staatsbürgern" herstellen, woraus eine "Solidarität und Verbundenheit" entstehen könnte, "die besonders dem nachrichtendienstlichen Verfassungsschutz zugute kommt"¹⁾.

Neben der theoretischen Konzeption des "politischen Verfassungsschutzes" im Wege der "geistigen Auseinandersetzung" enthält die Arbeit von Schwagerl/Walther auch Überlegungen und Vorschläge, wie und von wem diese Auseinandersetzung mit den "Verfassungsfeinden" zu erfolgen hat. Als Träger des offensiv zu führenden politischen Kampfes nennen die Autoren "neben den demokratischen politischen Parteien, den Gewerkschaften und sonstigen Verbänden, deren Existenz wesentlich von der Erhaltung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung abhängt", auch noch "die demokratische Presse, Rundfunk, Film und Fernsehen" und die "Schulen und Bildungsinstitute".²⁾

Die vorgeschlagenen Methoden - jeweils differenziert nach Adressat, nach den inhaltlichen Positionen der "Verfassungsfeinde" und dem Träger - umfassen folgende Tätigkeitsfelder: intensive "interne Arbeit in den demokratischen Vereinigungen", Verteilung von Broschüren, Schriften und sonstigen Publikationen, Flugblättern und Parteizeitungen; Diskussionen in der Öffentlichkeit mit Vertretern des "Rechts- und Linksextremismus"³⁾.

1) ebenda, S.285f

2) ebenda, S.315

3) ebenda

Als eine weitere "nicht unwirksame Methode der Bekämpfung" bezeichnen die beiden Verfasser "den Ausschluß von (unbelehrbaren und aktiven) Mitgliedern verfassungsfeindlicher Organisationen oder von Vereinigungen, die in dem begründeten Verdacht der Unterstützung derartiger Ziele stehen"¹⁾.

Diese von Schwagerl/Walther 1968 veröffentlichten Überlegungen zum "politischen Verfassungsschutz durch geistige Auseinandersetzung" stellen den ersten, umfassenderen Versuch dar, eine theoretische und praktische Konzeption für den Verfassungsschutz neuer Art zu liefern.

2.3.2. Die Anfänge einer politischen Praxis des Verfassungsschutzes neuer Art

Damit war eine Grundlage für eine politische Praxis geschaffen, die gegen Ende der 60er Jahre ihren Anfang nahm und im Laufe der weiteren Entwicklung eine immer größere Bedeutung erlangte.

Die praktische Umsetzung des Konzeptes des Verfassungsschutzes neuer Art erfolgte auch und gerade unter der Regie seines geistigen Mitverfassers Joachim Schwagerl. Bereits 1968 wurde im hessischen Ministerium des Innern ein Referat für "Informativen Verfassungsschutz" eingerichtet²⁾, das von Beginn an von Schwagerl geleitet wurde³⁾.

1) ebenda, S.317

2) vgl. Hess.VSB 1979, S.9; der damalige Name des Referats lautete "Positiver Verfassungsschutz", vgl. Der Spiegel Nr.3/1971, S.41

3) vgl. Der Spiegel Nr.3/1971, S.41

Der aktuelle Anlaß für die Schaffung dieser in der BRD vollkommen neuen Einrichtung war die in der Öffentlichkeit laut gewordene Kritik an Praktiken des hessischen Amtes für Verfassungsschutz, wonach in Gießen und in Frankfurt am Main Studenten zur Bespitzelung des SDS angeheuert worden sein sollten¹⁾. Um dieser Kritik zu begegnen, lautete der Auftrag für das neue Referat, zunächst im Rahmen einer verstärkten Öffentlichkeitsarbeit "sachliche und ständige Informationen über Aufgaben und Praxis der Ämter für Verfassungsschutz" zu liefern²⁾.

Die zentralen Aufgaben des "Informativen Verfassungsschutzes in Hessen" werden wie folgt umschrieben:

- "Die erste Aufgabe (...) ist (...) eine umfassende verfassungsrechtliche und politische Aufklärung der Bürger über Wesen, Einrichtung und Praxis des Verfassungsschutzes einschließlich seiner Probleme und begrenzten Einwirkungsmöglichkeiten"
- Die zweite Aufgabe bildet "die Informierung über die verfassungswidrigen Tendenzen und Bestrebungen in der BRD, (...), um (dem kritisch loyalen oder politisch-engagierten Bürger) eine Orientierungshilfe in dem oft durch Agitation vernebelten Feld der politischen Auseinandersetzung zu geben" und damit "der Förderung der geistig-politischen Auseinandersetzung mit den verfassungswidrigen Bestrebungen" zu dienen.³⁾

1) ebenda

2) So der damalige hessische Innenminister H. Schneider, zit. in: Der Spiegel, a.a.O.

3) vgl. den hektographierten Bericht: Informativer Verfassungsschutz 1976/77 in Hessen ; S.3f

Unter der Parole: "Hessens Verfassungsschutz sucht die Öffentlichkeit", wandten sich die Mitarbeiter des Referates mit Vortragsveranstaltungen an alle Bevölkerungsteile und bemühten sich insbesondere um eine Kooperation zwischen Innen- und Kultusministerium, um gerade auch Zugang zur politischen Bildung in den Schulen und anderen Bildungseinrichtungen zu erlangen.¹⁾

Aufgrund von Informationen über die Tätigkeit und die Erfahrungen des Referates, die allen Ministern und Senatoren für Inneres des Bundes und der Länder zugeleitet wurden, richtete sich verstärkt das Interesse auch anderer Bundesländer auf dieses Projekt²⁾.

Unabhängig von der Entwicklung in Hessen wurde ebenfalls schon 1970 in der Abteilung 4 - Verfassungsschutz - des Niedersächsischen Ministeriums des Inneren eine Stelle für einen Referenten für Öffentlichkeitsarbeit eingerichtet, der mit einer ähnlichen Aufgabenstellung betraut wurde.³⁾

Später führten noch weitere Bundesländer behördenorganisatorische Veränderungen durch, mit deren Hilfe besondere Stellen für die Wahrnehmung des

1) vgl. Der Spiegel Nr.25/1972, S.80 und Bericht (FN 3, S. 85), S.5f, wonach der "Informative Verfassungsschutz" sich als Bindeglied zwischen Verfassungsschutzbehörden und Institutionen der politischen Bildung versteht.

2) vgl. Der Spiegel, Nr.25/1972, S.80

3) vgl. Leserbrief des Pressesprechers des Niedersächsischen Ministeriums des Inneren, W.Lackert, in: Der Spiegel Nr.28/1972, S.15

Verfassungsschutzes neuer Art geschaffen wurden. So wurde die Abteilung "Verfassungsschutz" im Bayerischen Innenministerium 1975 um ein drittes Referat für "positiven Verfassungsschutz" erweitert¹⁾. In Baden-Württemberg wurden die Aufgaben des "Verfassungsschutz durch Aufklärung" vom Referat "Verfassungsschutz" im Innenministerium wahrgenommen, dessen Tätigkeit durch die Öffentlichkeitsarbeit des Landesamt für Verfassungsschutz mittlerweile ergänzt wird²⁾.

2.3.3. Die Konzeption des "Verfassungsschutzes durch Aufklärung" und ihre Realisierung

Eine wichtige Grundlage für diese politischen Aktivitäten auf dem Gebiet des Verfassungsschutzes neuer Art waren Beschlüsse der ständigen Konferenz der Innenminister/-senatoren der Länder, die im Bemühen um eine stärkere Koordination zunächst im Februar 1974 in dem Programm für die "Innere Sicherheit in der BRD" unter der Überschrift, "Verfassungsschutz durch Aufklärung" als Forderung formulierten: "Die freiheitliche demokratische Grundordnung kann auf Dauer nur durch die politische Auseinandersetzung mit den verfassungswidrigen Be-

1) vgl. H. Dillkofer, Die Organisation der Innenministerien - Eine sozialwissenschaftliche Analyse - , S.198

2) vgl. Bad.-Württ. VSB 1978, S.11; wie die behördeninterne Aufgabenverteilung in Sachen Verfassungsschutz neuer Art im einzelnen organisiert ist, läßt sich nicht feststellen, da die Geschäftsverteilungspläne der Verfassungsschutzabteilungen der Geheimhaltung unterliegen (vgl. H. Dillkofer, a.a.O., S.160)

strebungen gesichert werden. Die Unterrichtung der Bürger über verfassungsfeindliche Bestrebungen und ihren ideologischen Hintergrund sollte verstärkt werden"¹⁾.

Als weitere Überlegung für die Konzeption: "Verfassungsschutz durch Aufklärung" wurde die bereits 1969 im sogenannten "Hirsch-Bericht" gegebene Empfehlung herangezogen, wonach

- a) die Bundesregierung" in zweckentsprechender Informationsarbeit die Öffentlichkeit darüber aufklären (solle),

daß jede Staatsführung Tag für Tag auf möglichst zahlreiche und zuverlässige Informationen angewiesen ist, um politische, militärische oder wirtschaftliche Fehlentscheidungen zu vermeiden, und

daß deshalb jeder Staat der Welt, insbesondere auch die klassischen westlichen Demokratien, Nachrichtendienste unterhalten;

- b) die Nachrichtendienste selbst (...) diese Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung dadurch unterstützen (sollen),

daß sie an Universitäten, technischen Hochschulen, Akademien, Volkshochschulen, Berufsschulen, in Referendararbeitsgemeinschaften, bei Fortbildungskursen, bei sonstigen Lehrgängen aller Art sowie in Presse, Hörfunk und Fernsehen so offen wie möglich ihre Aufgaben und die Methode ihrer Erledigung schildern, und

1) Hektographiertes "Programm für die Innere Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland", Februar 1974, S.25

daß sie von der versteckten Werbung zur offenen Werbung von Nachwuchs übergehen, wie es zum Beispiel auch in den Vereinigten Staaten üblich ist;

- c) die Staatsbürger (...) sich im Bewußtsein ihres latenten Vorurteils um mehr Verständnis für die Nachrichtendienste und deren berechnigte Belange bemühen" sollen¹⁾.

Anknüpfend an diese Überlegungen gelangten die Innenminister/-senatoren zu der Auffassung, daß "in weiten Kreisen der Bevölkerung (...) unklare oder unrichtige Vorstellungen über die tragenden Grundsätze unserer Verfassung, über ihr komplexes Schutzsystem und auch über Aufgaben und Tätigkeit der Verfassungsschutzbehörden (bestehen). Verfechter extremistischer Ideologien ziehen großen Nutzen aus solchen Informationsmängeln: Wesen und Inhalt der freiheitlich demokratischen Grundordnung sind oft nicht hinreichend verdeutlicht; Falschinformationen und einseitige Darstellungen haben vielfach das Bild unseres freiheitlichen Rechtsstaates und seiner Institutionen einschließlich der Sicherheitsbehörden verzerrt; schlagwortartige Begriffe und irreführende Programme ver-

1) Abschlußbericht des 2. Untersuchungsausschusses des 5. Deutschen Bundestags (Drucksache V/4208) S.7; diese Empfehlung erfolgte angesichts der im Ausschuß beklagten Probleme bei der Gewinnung qualifizierten Nachwuchses für die Nachrichtendienste.

hindern zu oft den Durchblick auf freiheits- und demokratiefeindliche Ziele extremistischer Bestrebungen" ¹⁾.

Angesichts dieses Befundes wird "eine geistig-politische Auseinandersetzung mit verfassungsfeindlichen und sicherheitsgefährdenden Bestrebungen (als) nur sinnvoll (erachtet), wenn solche Informationslücken ausgefüllt werden. Nur eine im Bund und in den Ländern übereinstimmende und überzeugende, systematische Aufklärungsarbeit ist in der Lage, die von Bestrebungen dieser Art ausgehenden Gefahren zu enthüllen und dem Bürger die Einsicht zu vermitteln, daß die Verfassungsschutzbehörden dem Schutz seiner Freiheit dienen". ²⁾

Die daraus resultierenden Aufgaben werden in der Konzeption folgendermaßen zusammengefaßt:

"Verfassungsschutz durch Aufklärung umfaßt damit Information und Aufklärung über

- a) verfassungsfeindliche und sicherheitsgefährdende Bestrebungen (§3 Abs.1 des Gesetzes über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes) und ihren ideologischen Hintergrund
- b) gesetzliche Grundlagen, Aufgaben, Organisation, Arbeitsweise und Probleme des Verfassungsschutzes" ³⁾

1) Nicht veröffentlichte Hektographie des Beschlusses der ständigen Konferenz der Innenminister/-senatoren in der am 9.12.1974 gebilligten Fassung, S.2

2) ebenda

3) ebenda, S.3

Um diesen Aufgaben gerecht werden zu können, muß nach Ansicht der Innenminister/-senatoren die bisherige - nicht ausreichende - Öffentlichkeitsarbeit im Bund und in den Ländern systematisch intensiviert und auf ein gemeinsames Konzept von Bund und Ländern abgestimmt werden.

Eine der konzeptionellen Forderungen geht dahin, daß Träger der Aufklärungsarbeit nur die mit Angelegenheiten des Verfassungsschutzes befaßten Behörden sein können, die ihre Tätigkeit "durch eigene Organisationseinheiten" wahrnehmen sollen.¹⁾

Als Zielgruppen sollten neben den Vertretern der Massenmedien vor allem Bürger in Schulen und Hochschulen, in der außerschulischen Jugendbildung, in Einrichtungen der Erwachsenenbildung, im Bereich der Aus- und Fortbildung im öffentlichen Dienst (allgemeine Verwaltung, Justiz, Polizei, Bundeswehr), in den politischen Parteien, Wirtschafts- und Berufsverbänden und in Kirchen und sonstigen Religionsgemeinschaften angesprochen werden, wobei insbesondere die Meinungsmultiplikatoren wie z.B. Lehrer, Dozenten, Journalisten mit einbezogen werden sollten.²⁾

Die Konzeption "Verfassungsschutz durch Aufklärung" unterscheidet zwischen der "persönlichen und publizistischen Informationsvermittlung". Während die persönliche Informationsvermittlung über Vorträge an Schulen etc. und mittels eigener Informations-

1) ebenda, S.4

2) ebenda, S.5f

veranstaltungen und regelmäßiger Informationstreffen z.B. für Redakteure und Journalisten gestaltet werden soll, erwartet man von der publizistischen Informationsvermittlung eine breitere Zielgruppenansprache mit Hilfe von Publikationen und Medien.

Der entsprechende Forderungskatalog der Innenminister/-senatoren sieht zum einen die Erweiterung der Herausgabe von Publikationen durch den Bundesminister des Innern, insbesondere der jährlichen Verfassungsschutzberichte, vor. Neben dem Ausbau des Informationsorganes des Bundesinnenministeriums "Innere Sicherheit" zu einer periodischen Schrift mit regelmäßigem Erscheinungsdatum, wird weiter der Aufbau einer Informationsreihe in Flugblattform in großer Auflage zur "kurzfristigen Aufklärung über aktuelle oder falsch dargestellte Probleme der inneren Sicherheit" befürwortet. Schließlich ist auch an Anregungen für und die Mitwirkung bei Fernseh- und Rundfunkveranstaltungen gedacht.

Zur Realisierung dieses recht umfangreichen Programmes ist eine verbesserte Zusammenarbeit mit der Bundeszentrale und den Landeszentralen für politische Bildung vorgesehen. Schließlich wird darüber hinaus auch eine enge Kooperation mit dem Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, den Pressestellen der Landesregierungen und mit Ressorts, "die in besonderem Maße Agitationsobjekte verfassungsfeindlicher und sicherheitsgefährdender Bestrebungen sind", angestrebt.¹⁾

1) ebenda, S.6ff

In einem der Innenministerkonferenz am 1. und 2.12. 1976 vorgelegten "Erfahrungsbericht über die zur Konzeption 'Verfassungsschutz durch Aufklärung' durchgeführten Maßnahmen" wird in besonderer Dringlichkeit auf die wachsenden Aufgaben hingewiesen, die in der zwei Jahre zuvor verfaßten Konzeption aufgeführt worden sind¹⁾. " Die politische Auseinandersetzung mit den verfassungsfeindlichen Bestrebungen in der BRD gewinnt (...) immer mehr an Bedeutung, weil die antidemokratischen Kräfte durch optimale Ausnutzung der Meinungs- und Pressefreiheit versuchen, die Bevölkerung ideologisch zu beeinflussen und insbesondere die Einrichtungen des Verfassungsschutzes zu diffamieren. Diesen Bemühungen, eine Krisensituation zu erzeugen, Angstgefühle zu schüren und Unsicherheit zu verbreiten, muß entschiedener als bisher entgegengetreten werden"²⁾. Angesichts dieser Lage gelangen die Verfasser des Berichtes zu der Überzeugung, "daß die von den Verfassungsschutzbehörden über verfassungsfeindliche Bestrebungen gesammelten Informationen nur vollkommen genutzt werden, wenn der Staat sie auch für eine aktive Aufklärung im Rahmen der geistig-politischen Auseinandersetzung mit den Gegnern der verfassungsmäßigen Ordnung einsetzt. Die gezielte Umsetzung der von den Verfassungsschutzbehörden gewonnenen Erkenntnisse in Inhalte, Methoden und Adressaten ist die Kernaufgabe des Verfassungsschutzes durch Aufklärung"³⁾.

1) Nicht veröffentlichte Hektographie, S.1f

2) ebenda, S.2

3) ebenda, S.1

Trotz einer imposanten Fülle von Publikationen, die entsprechend der Konzeption von 1974 erweitert werden konnte (allein im Bereich des Bundesministeriums des Innern wurden im Berichtszeitraum 1.906.000 Publikationen der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt¹⁾), scheint den Autoren "die publizistische Informationsvermittlung" nicht ausreichend: "Gemessen an den Veröffentlichungen zum Thema Verfassungsschutz, die von den Massenmedien mit häufig abfälligem oder polemischem Inhalt herausgegeben werden, ist die Quantität solcher Beiträge jedoch gering"²⁾.

Nach wie vor wird die Forderung gestellt, daß in organisatorischer, personeller und finanzieller Hinsicht die konzeptionellen Vorstellungen von 1974 besser realisiert werden sollten.

Was bereits im Erfahrungsbericht von 1976 hinsichtlich der Zielgruppenansprache zum Ausdruck kommt, wird auf der Sitzung der ständigen Konferenz der Innenminister/-senatoren am 2.2.1979 noch einmal explizit beschlossen:

"Die Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen der Konzeption 'Verfassungsschutz durch Aufklärung' sollte schwerpunktmäßig darauf gerichtet werden, der Jugend ein positives Verhältnis zur Verfassung und damit Verständnis für die im Interesse der Allgemeinheit gelegene Arbeit der Verfassungsschutzbehörden zu vermitteln"³⁾.

1) ebenda, S.6

2) ebenda, S.7

3) Nicht veröffentlichte Beschlußniederschrift über die Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister/-senatoren der Länder am 2.2.1979, S.1

Auf der Grundlage dieser konzeptionellen Überlegungen hat sich mittlerweile eine weitreichende Praxis im Bereich des Verfassungsschutzes neuer Art herausgebildet; die in dem "Bericht über den informativen Verfassungsschutz 1976/77 in Hessen"¹⁾ und im Verfassungsschutzbericht 1978 von Baden-Württemberg²⁾ dargestellt wird:

So ist der hessische "Informative Verfassungsschutz" an der Aus- und Fortbildung des öffentlichen Dienstes beteiligt. Vorträge und Seminare bei Einheiten der Bundeswehr, im Schul- und Hochschulbereich und insbesondere an Einrichtungen der politischen Erwachsenen- und Jugendbildung setzen ebenso einen Schwerpunkt wie die Mitwirkung an Veranstaltungen und Tagungen der politischen Parteien und Gewerkschaften, der Industrie- und Handelskammern sowie kirchlicher Institutionen.

Weiter werden bewußt Massenmedien wie Presse, Rundfunk und Fernsehen in die Arbeit mit einbezogen.

Als zentrales Medium des Verfassungsschutzes neuer Art kommt den veröffentlichten VSBen des Bundes und der Länder eine besondere Bedeutung zu. Ihre Analyse bildet den weiteren Gegenstand der Arbeit.

1) vgl. FN 3, S. 85 (S. 13 - 21)

2) vgl. FN 2, S. 87 (S. 11 f)

TEIL III.

Die Darstellung der Verfassungsschutzberichte

1. Die öffentliche Berichterstattung des Bundesministeriums des Innern über die Erkenntnisse des Verfassungsschutzes vor 1968¹⁾

Am 16. Mai 1962 erscheint in der Beilage zur Wochenzeitung "Das Parlament" - "Aus Politik und Zeitgeschichte" zum ersten Mal ein "Erfahrungsbericht" des Bundesministeriums des Innern über Erkenntnisse des Verfassungsschutzes²⁾. Unter der Überschrift "Rechtsradikalismus in der Bundesrepublik" soll der Bericht durch die "knapp zusammengefaßten Erkenntnisse der Verfassungsschutzbehörden" eine Antwort auf die Frage geben, "wer die Träger rechtsradikaler Bestrebungen im Bundesgebiet sind und wie sie sich betätigen."³⁾

Dabei werden in einer allgemeinen Einleitung als "rechtsradikal" die "nationalistischen Gruppen und Personen angesehen, die ein glaubwürdiges Bekenntnis zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik vermissen lassen, und bei denen Anhaltspunkte dafür vorliegen, daß ihre Zielsetzung oder Tätigkeit gegen die verfassungsmäßige Ordnung

1) Seit 1956 wurden "Jahresberichte über Rechts- und Linksextremismus" erstellt, die allerdings unveröffentlicht blieben und für unsere Untersuchung irrelevant sind. Vgl. Alfred Emmerlich, Verfassungsschutz: Amtshilfe und Öffentlichkeitsarbeit, in: Recht und Politik, 4/82, S. 186, 188
2) Aus Politik und Zeitgeschichte, B 20/62, S. 241ff
3) ebenda, S. 241

gerichtet ist bzw. solche Bestrebungen fördert"¹⁾. Ausdrücklich wird darauf hingewiesen, daß "diese Definition (...) die notwendige Unterscheidung zwischen Trägern nationalen Gedankengutes und solchen mit aggressiv nationalistischer Gesinnung (trifft)"²⁾.

Unter Zugrundelegung dieser Definition werden zunächst die "Träger rechtsradikaler Tendenzen im Bundesgebiet" nach ihrer Gesamtstärke, der sozialen und Altersschichtung, der Mentalität, der Finanzierung, der Publizistik und ihren Sammlungsbestrebungen dargestellt. Im Anschluß daran wird im Einzelnen unter den Rubriken: Argumentation, Parolen - Nazistische und antisemitische Vorfälle - Einflüsse des internationalen Faschismus im Bundesgebiet - Nationalistische und antisemitische Tendenzen in Organisationen der Ostemigranten - Ostkontakte rechtsradikaler Kreise im Bundesgebiet - über die ideologischen Aussagen und die Aktivitäten der von den Verfassungsschutzämtern beobachteten Personen, Gruppen und Organisationen berichtet. Schließlich werden noch die "staatlichen Maßnahmen gegen Täter nationalistischer Bestrebungen", die im Rahmen von Straf- und Verwaltungsgerichtsverfahren, Verboten und Auflösungen von Vereinigungen und der allgemeinen "Aufklärungsarbeit" Bedeutung erlangten, aufgeführt.

1) ebenda

2) ebenda

Verschiedene Anhaltspunkte legen die Vermutung nahe, daß mit dieser ersten Veröffentlichung von Verfassungsschutzserkenntnissen ganz wesentlich die Intention verfolgt wurde, die insbesondere im Ausland gehegte Befürchtung eines neuerlich aufkeimenden deutschen Nazismus zu relativieren. Schon zu Beginn des Berichtes wird deutlich gemacht, daß "die Stärke des Rechtsradikalismus in der BRD (...) im Inland wie im Ausland häufig falsch eingeschätzt (wird)"¹⁾. Fehleinschätzungen aufgrund von mißverständlichen Zahlenangaben und Falschmeldungen - "nicht selten als Hetze der Kommunisten erkannt" - sind nach Ansicht der Berichtersteller Grund dafür, daß man - ihm (dem Rechtsradikalismus, K.R.) eine Bedeutung (beimißt), die ihm nicht zukommt."²⁾ In diesem Zusammenhang finden auch Aktivitäten von "rechtsradikalen Ostemigranten" Erwähnung, die "dem Ansehen der Bundesrepublik im Ausland Schaden zufügen", oder es wird auf "zweielichtige Querverbindungen zwischen rechtsradikalen Kreisen" und "sowjet-russischen bzw. sowjetzonalen Funktionären"³⁾ und auf eingeschleuste "sowjetzonale Hetzschriften" mit rechtsradikalen, antisemitischen Parolen aufmerksam gemacht.⁴⁾

Angesichts dieser "Erkenntnisse" und der insgesamt in dem Bericht konstatierten rückläufigen Tendenz des bundesdeutschen "Rechtsradikalismus" sah sich die Bundesregierung wohl gerade auch im Hinblick

1) ebenda

2) ebenda

3) ebenda, S.249

4) ebenda, S.247

auf das gegenüber rechtsradikalen Erscheinungen äußerst sensibel reagierende westliche Ausland veranlaßt, mit Hilfe dieser Veröffentlichung die vom "Sowjetblock" inszenierte "weltweite Diffamierungskampagne gegen die Bundesrepublik"¹⁾ zu konterkarieren.

Im darauffolgenden Jahr konnte im zweiten Bericht: "Erfahrungen aus der Beobachtung und Abwehr rechtsradikaler und antisemitischer Tendenzen im Jahre 1962", mit Befriedigung festgestellt werden, daß der ein Jahr zuvor erstmals vorgelegte Bericht "starke Resonanz" im In- und Ausland gefunden und dazu beigetragen habe, neben der Schärfung "der Wachsamkeit der demokratischen Kräfte... irrige Vorstellungen über Ausmaß und Einfluß (rechtsradikaler, K.R.) Kräfte zu berichtigen"²⁾.

Auch in den weiteren Berichten der darauffolgenden Jahre war man bemüht, "die Agitation der Kommunisten, (...) im Bundesgebiet herrsche der Nazismus und Antisemitismus, als falsch" zurückzuweisen.³⁾ Insofern richteten sich die Berichte nach wie vor an die Öffentlichkeit nicht nur des Inlands sondern gerade auch an die des Auslandes, die den bedeutsamen Zuwachs der NPD weiterhin mit großer Aufmerksamkeit verfolgte.⁴⁾

1) ebenda, S.247

2) Aus Politik und Zeitgeschichte, B 14/63, vom 3.4.1963, S.3

3) Aus Politik und Zeitgeschichte, B15/68, vom 10.4.1968, S.3f

4) vgl. "Aus Politik und Zeitgeschichte", B 24/67 vom 14.6.1967, S.3, wo es heißt: "Das Anwachsen der NPD und ihr Einzug in die Landtage von Wiesbaden und München haben die öffentliche Meinung des In- und Auslandes in einem Maße alarmiert, das zwar durch die nicht ganz 8% Wählerstimmen kaum gerechtfertigt, wegen der noch frischen Erinnerungen an den Aufstieg des Nationalsozialismus aber nur allzu verständlich ist."

Neben der weiter fortlaufenden Berichterstattung über den "Rechtsradikalismus" ist 1965 zum ersten Mal ein Bericht über die "kommunistische Tätigkeit in der BRD im Jahre 1964" erschienen.¹⁾

Wenn in diesem Bericht von kommunistischen Bestrebungen die Rede ist, so sind damit die Aktivitäten einerseits der verbotenen KPD und ihrer "Hilfsorganisationen", andererseits der SED und anderer ausländischer kommunistischer Organisationen gemeint, die allesamt - wie es heißt - auf ein Ziel zusteuern: "Ganz Deutschland soll (...) kommunistisch werden."²⁾

Im Einzelnen gliedert sich der Bericht wie folgt:

- Ziele und Taktik kommunistischer Bestrebungen
- Die SED leitet
- Schwerpunkte politischer Tätigkeit
- Kommunistische Arbeit unter den Gastarbeitern
- Die Organisation der KPD
- Kommunistisch beeinflusste Organisationen
- Tätigkeit in Berlin (West)
- Tätigkeit sonstiger sowjetzonaler Organisationen
- Entwicklung des Reiseverkehrs über die Demarkationslinie
- Strafverfahren und Staatsschutzsachen.

Anders als in den Berichten über den "Rechtsradikalismus" beabsichtigt der Bericht über die "kommunistische Tätigkeit" allein, den maßgeblichen Zielen "kommunistischer Bestrebungen" entgegenzuwirken, die nach den Verfassungsschutzserkenntnissen darauf

1) Aus Politik und Zeitgeschichte, B 33/65, vom 18.8.1965, S.3ff

2) ebenda, S.3

hinauslaufen, zum einen "die politische Anerkennung des SBZ-Regimes und seiner Grenzen sowie die Anerkennung Berlins (West) als drittem und selbständigem Teil Deutschlands zu erreichen", und zum anderen "jegliche politische Autorität zu untergraben, das Staatswertgefühl der Bevölkerung der Bundesrepublik und ihre Verteidigungsbereitschaft zu zersetzen sowie schließlich das Ansehen der Bundesrepublik in der Welt zu beeinträchtigen"¹⁾.

Wenn in der Gesamtbeurteilung des Berichtes konstatiert wird, daß "die deutschen Kommunisten (...) die innere Sicherheit der Bundesrepublik nicht ernstlich gefährden (konnten)", und damit ihre politische Bedeutung heruntergespielt wird, dann erfährt diese Aussage gleichzeitig eine Einschränkung insoweit, als "die kommunistische Agitation" als "gewichtiger politischer Faktor" gewertet wird, der immerhin "eine öffentliche Diskussion über die Aufhebung des Parteiverbotes (der KPD, K.R.) zustandegebracht und auch begonnen (hat), die Abneigung eines Teiles der Bevölkerung gegen das SBZ - Regime aufzulockern".

Schließlich wird auch konzedierte, daß die "Argumente gegen die Beteiligung der Bundesrepublik an der atomaren Bewaffnung und gegen die Notstandsgesetze (...) vorwiegend bei pazifistischen Organisationen auf fruchtbaren Boden (fielen)"²⁾.

1) ebenda

2) ebenda, S.36

Die strikte Abgrenzung zu dem "SBZ-Regime" als wichtige Voraussetzung zur immer noch als notwendig erachteten Stärkung des "Staatswertgefühles" und die Abwehr von "kommunistischer Agitation", die partiell inhaltliche Parallelen zur Politik von Teilen der damaligen sozialdemokratischen und gewerkschaftlichen Opposition aufwies, war mithin die wesentliche Zielrichtung auch der weiteren (bis 1968 veröffentlichten) Berichte über die "kommunistische Tätigkeit in der Bundesrepublik".

Ohne bemerkenswerte Veränderungen im Aufbau und in der inhaltlichen Bewertung erschienen die Berichte über die "rechtsradikalen sowie kommunistischen Bestrebungen" noch bis 1968¹⁾.

1) vgl. Aus Politik und Zeitgeschichte, "Die kommunistische Tätigkeit in der Bundesrepublik im Jahre 1965", B 20/66, vom 18.5.1966; B 28/67, vom 12.7.1967; "Linksradikalismus in der Bundesrepublik im Jahre 1967", B 30/68, vom 24.7.1968; (Daß der 1968 erschienene Bericht nicht wie in den vorherigen Berichten mit dem Titel: "Die kommunistische Tätigkeit..." versehen war, sondern die neue Überschrift: "Linksradikalismus..." trug, hatte seinen Grund in einem Streit zwischen dem Bundesminister des Innern und dem damaligen Gerichtsreferendar Lederer, der sich in dem Bericht zu Unrecht in die unmittelbare Nähe der verbotenen KPD gerückt sah. Aufgrund einer einstweiligen Verfügung war dem Bundesinnenminister die Verbreitung des Berichts verboten. Trotz dieses Verbotes ließ er - allerdings nach Änderung der Überschrift - den Bericht weiter vertreiben; vgl. Der Spiegel Nr.42/1968, S.77ff) "Erfahrungen aus der Beobachtung und Abwehr rechtsradikaler und antisemitischer Tendenzen im Jahre 1965", B 11/66 vom 16.3.1966; B 24/67 vom 14.6.1967; B 15/68 vom 10.4.1968.

2. Die nach 1968 veröffentlichten Verfassungsschutz-
berichte des Bundes und der Länder

Die folgende Darstellung bezieht sich - zur besseren Übersicht - grundsätzlich und schwerpunktmäßig auf die vom Bundesinnenministerium herausgegebenen VSBe. Soweit es nach dem jeweiligen Erkenntnisinteresse erforderlich erscheint, werden die VSBe der Länder in die Untersuchung mit einbezogen. Dies geschieht zunächst bei der Darstellung der mehr technischen Daten, die im Zusammenhang mit der Veröffentlichung der VSBe von Interesse sind. Geradezu notwendig wird darüber hinaus die Berücksichtigung der Länder-VSBe bei der Untersuchung der - wichtigen - Frage, wie sich die VSBe des Bundes und der Länder insgesamt sowohl im historischen als auch im regionalen Querschnitt bei der Bewertung der "Verfassungsfeindlichkeit" unterscheiden.

2.1. Form, Erscheinungsweise, Auflagenhöhe und Adressat
der Verfassungsschutzberichte.

2.1.1. Die Verfassungsschutzberichte des Bundes

Im August 1969 legte das Bundesministerium des Innern zum ersten Mal in Form einer Broschüre den "Erfahrungsbericht über die Beobachtungen der Ämter für Verfassungsschutz im Jahre 1968" vor. In diesem Bericht werden erstmals die Erkenntnisse des Verfassungsschutzes über den "Links- und Rechtsextremismus" zusammengefaßt, um "die Übersicht über die Lage auf dem Gebiet des politischen Radikalismus (zu) erleichtern"¹⁾.

1) B-VSB 1968, S.3

Das 152 Seiten umfassende Heft - gekennzeichnet als "eine Schriftenreihe des Bundesinnenministeriums" - zeigt als Herausgeber das "Referat Öffentlichkeitsarbeit" an.

Nachdem für den Zeitraum von 1969 und 1970 im November 1971 ein zusammengefaßter Bericht vorgelegt worden ist, werden nunmehr in regelmäßigem Abstand von einem Jahr die VSBe¹⁾ herausgegeben. Der Berichtszeitraum erstreckt sich jeweils auf das vorausgegangene Kalenderjahr.

Die Veröffentlichung der VSBe erfolgt mittlerweile in einer gewissen jährlich wiederkehrenden Prozedur: Zunächst wird im Rahmen einer Pressekonferenz der VSB vom Bundesminister des Innern der Öffentlichkeit vorgestellt²⁾. Der zuerst in hektographierter Form und in wenigen hundert Exemplaren der Presse zugänglich gemachte Bericht wird dann - zumeist im Spätherbst jedes Jahres - in Broschürenform durch das Referat Öffentlichkeitsarbeit beim Bundesministerium des Innern herausgegeben.

Die Auflagenhöhe der Bundesverfassungsschutzberichte (B-VSBe) der letzten Jahre betrug 80.000 bis 100.000 Exemplare³⁾.

-
- 1) Der Begriff: "Verfassungsschutzbericht" wird offiziell erstmals im B-VSB 1969/70 verwendet, vgl. S.2
 - 2) Zur Rezeption der Berichte in der Presse, vgl. unten S.233 ff
 - 3) vgl. Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr.112/S.1021, 8.11.1977; Nr.132/S.1232, 15.11.1978; Nr.148/S.1357, 4.12.79 Nr.23/S.208, 3.3.1983 (70.000). In einem Schreiben des Bundesinnenministeriums vom März 1980 wird auf meine Anfrage die Auflagenhöhe ebenfalls mit 80.000 - 100.000 angegeben.

Wie auf eine entsprechende Anfrage aus dem Bundesministerium mitgeteilt wurde, sind die Berichte "zur Verteilung in der breiten Öffentlichkeit" vorgesehen und nicht auf einen bestimmten Adressatenkreis festgelegt¹⁾. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, daß die VSBe auch an den Verteilerkreis verschickt werden, an den die von den Länderinnenministerien herausgegebenen VSBe adressiert werden.²⁾ Dazu zählen zumindest die Bundestagsabgeordneten, die politischen Parteien, die Behörden und Träger politischer Bildungsarbeit staatlicher und privater Art.

Die - grundsätzlich kostenlose - Verteilung der Berichte erstreckt sich schließlich auch auf all diejenigen Bürger, die die VSBe anfordern.

2.1.2. Die Verfassungsschutzberichte der Länder

Schon im Jahre 1970 wurde in Niedersachsen ein erster eigener VSB veröffentlicht. In allen anderen Bundesländern mit Ausnahme von Hamburg, Bremen, Berlin-West und des Saarlandes wurden, nach dem Beschluß der Innenministerkonferenz vom 9.12.1974³⁾, seit 1976 eigene Landes-VSBe herausgegeben.⁴⁾

Bayern

Seit 1976 (Berichtszeitraum) werden regelmäßig jährlich erscheinende VSBe veröffentlicht. Die Höhe

1) vgl. FN 3, S. 104

2) s.u. 2.1.2.

3) vgl. FN 1, S.90 (Teil II)

4) Die im folgenden aufgeführten Informationen beruhen insgesamt auf Angaben, die mir auf entsprechende Anfragen aus den einzelnen Innenministerien mitgeteilt worden sind.

der Auflage betrug beim ersten VSB 3.600 Exemplare. Der für das Jahr 1979 herausgegebene VSB wurde in einer Stückzahl von 15.000 hergestellt.

Neben "interessierten Bürgern" erhalten den VSB noch folgende Institutionen bzw. Organisationen: Landtag, Senat, politische Parteien, Träger der politischen Bildungsarbeit (wie z.B. Hochschulen, Schulen, Akademien, Landeszentrale für politische Bildung sowie private Träger), gesellschaftliche Interessenverbände wie Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände sowie Behörden (Landes- und Kommunalbehörden einschließlich der Polizei).

Daneben erstellt das Staatsministerium des Innern monatlich einen Bericht über die "politische Sicherheitslage in Bayern". Dieser Bericht stellt - nach Angaben des Staatsministeriums - eine Aktualisierung des VSBs dar, ist aber ausschließlich für den internen Dienstgebrauch bestimmt. Empfänger sind die Abgeordneten des bayrischen Landtages, die obersten Landesbehörden und die dem Innenministerium unmittelbar nachgeordneten Behörden.

Baden-Württemberg:

Seit 1976 (Berichtszeitraum 1975) werden VSBe veröffentlicht, die zunächst (1975-1977) in einer Auflage von 1.000 bis 1.500, zuletzt in einer Auflage von 20.000 Exemplaren erschienen sind. Zu dem Verteilerkreis gehören - neben den gleichen Einrichtungen wie in Bayern - auch noch die Gerichte und die Landespressekonferenz.

Hessen:

Seit 1978 werden VSBe in einer Auflage von 8.000 Exemplaren gedruckt. Der Adressatenkreis entspricht im wesentlichen dem von Bayern und Baden-Württemberg.

Niedersachsen:

Bereits seit 1970 werden in hektographierter Form VSBe herausgegeben. Ihre Auflage beträgt 3.500 Exemplare. Genauso wie in den zuvor angegebenen Ländern weist der Verteilerkreis auch hier keine Besonderheiten auf.

Nordrhein-Westfalen:

Im Jahre 1978 ist zum ersten Mal ein VSB (für das Berichtsjahr 1977) veröffentlicht worden. Die Auflagenhöhe des zweiten, 1979 erschienenen Berichtes, betrug 50.000 Exemplare. Der Adressatenkreis entspricht dem von Bayern.

Der Jahresbericht, der zunächst vor der Drucklegung, zur Unterrichtung des Landtages (Hauptauschuß) bestimmt ist, wird ergänzt durch Halbjahresberichte, die allerdings nicht gedruckt werden und die über eine für die Presse bestimmte Kurzfassung hinaus, in ihrem vollständigen Wortlaut interessierten Journalisten auf Anforderung zur Verfügung gestellt werden.

Rheinland-Pfalz:

Erstmals im Jahre 1977 (für das Berichtsjahr 1976) ist ein VSB veröffentlicht worden, der in einer Auflage von 400 Exemplaren gedruckt wurde. Ein zweiter Bericht erschien erst wieder 1980, über dessen Auflagenhöhe keine Angaben vorhanden sind.

Schleswig-Holstein:

Seit 1977 wird jährlich ein VSB herausgegeben, dessen Auflage zwischen 8.000 und 10.000 Exemplaren liegt und dessen Adressatenkreis dem der anderen Länder entspricht. Außerdem erfolgen unregelmäßige Presseinformationen in Zusammenarbeit mit dem Pressereferat des Innenministeriums.

Zusammenfassend kann also davon ausgegangen werden, daß zur Zeit jährlich insgesamt VSBe in einer Auflage von über 200.000 Exemplaren erscheinen und wesentlich im Bereich der Behörden, Gerichte, privater Verbände und Träger politischer Bildung, sowie an interessierte Privatpersonen verteilt werden.

2.2. Allgemeiner Überblick über den Aufbau der VSBe des Bundes und der Länder

Die VSBe sind heute im wesentlichen in vier Abschnitte untergliedert:

- Rechtsextremistische Bestrebungen
- Linksextremistische Bestrebungen
- Spionageabwehr
- Sicherheitsgefährdende Bestrebungen von Ausländern¹⁾.

Je nach unterschiedlicher Akzentsetzung finden sich weitere Abschnitte, die bestimmte regionale Besonderheiten behandeln, wie z.B.: "Aktivitäten poli-

1) vgl. Hess.VSB 1980, S.3f; Bad.-Württ. VSB 1978; Schl.-Hol. VSB 1979, S.2ff; Rheinl.-Pf. VSB 1979 S.3ff; B-VSB 1979, S.7ff

tischer Extremisten und ihre Einflußnahme auf den Widerstand gegen den Bau des Kernkraftwerkes in Brokdorf"¹⁾ oder weitere Problembereiche im Zusammenhang mit dem Verfassungsschutz wie beispielsweise: "Extremismus im Bildungsbereich"²⁾, "Verfassungsfeindliche Bestrebungen und öffentlicher Dienst"³⁾ oder "Diffamierung und Isolierung des Staates und der staatstragenden Kräfte"⁴⁾.

In den verschiedenen Landes-VSBen sind darüber hinaus auch noch als Anlagen die jeweiligen Landesverfassungsschutzgesetze und andere Bestimmungen (z.B. aus dem GG) enthalten, die die gesetzlichen Grundlagen für die Tätigkeit der Ämter für Verfassungsschutz bilden.⁵⁾

Die Darstellung der "extremistischen Bestrebungen" bestimmt - was den Umfang angeht - ganz wesentlich die VSBen. In dem 140 Seiten umfassenden B-VSB 1979 z.B. besteht der Abschnitt "Spionageabwehr" aus lediglich 9 Seiten. Die Einfügung dieses Abschnittes erfolgt auch nur unter dem Gesichtspunkt, daß der VSB einen vollständigen Überblick über die Arbeit der Verfassungsschutzämter geben soll, in deren Zuständigkeitsbereich ebenfalls die Spionageabwehr fällt⁶⁾.

1) vgl. Schl.-Hol. VSB 1976, S.35ff

2) vgl. Bay. VSB 1979, S.93ff

3) vgl. Nordrh.-W. VSB 1979, S.29ff

4) vgl. Schl.-Hol. VSB 1977, S.11

5) vgl. Bay. VSB 1979, S.131ff; Hess.VSB 1979, S.5ff

6) So die Begründung im B-VSB 1968, S.5, in der allerdings auch auf die keineswegs unproblematische Vermischung unterschiedlicher Verdachtsebenen hingewiesen wird: "Damit soll keineswegs einer Beurteilung politisch radikaler Bestrebungen unter kriminellen Aspekten, wie sie für Landesverrat gelten, Vorschub geleistet werden." Da dieser oder ein ähnlicher Hinweis in allen weiteren VSBen fehlt, ist die zurecht erkannte Gefahr einer allgemeinen Kriminalisierung nicht auszuschließen.

Die Abschnitte über die "extremistischen Bestrebungen" sind weiter untergliedert in Kapitel, die zum einen allgemeine Übersichten mit statistischen Angaben, Informationen und Bewertungen enthalten ("Übersicht in Zahlen", "Schwerpunkte der Agitation") und zum anderen nach den politischen Zielsetzungen und Aktivitäten zusammengefaßte oder einzelne Gruppierungen ("Orthodoxe Kommunisten", "Neue Linke", "Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD)") behandeln.¹⁾

Aufschlußreich sind in diesem Zusammenhang erfolgte Veränderungen in den VSBen; während in den B-VSBen bis 1977 unter dem Abschnitt: "Linksextremistische Bestrebungen" das Kapitel "Gewalt und Terror" aufgeführt war, ist in den letzten B-VSBen ein eigener Abschnitt: "Terrorismus" eingefügt worden.²⁾

Diese Veränderung scheint das Ergebnis von Bemühungen zu sein, durch stärkere Differenzierung pauschale Verdächtigungen, wie sie den VSBen von Kritikern, wie beispielsweise Erich Küchenhoff³⁾, zum Vorwurf gemacht worden sind, zu vermeiden.

Entsprechend ist auch eine andere Veränderung zu bewerten, die die Zuordnung der "DKP-beeinflußten Organisationen" betrifft; wurden lange Zeit über derart apostrophierten Gruppierungen durchweg in dem Kapitel "orthodoxe Kommunisten" abgehandelt,

1) vgl. B-VSB 1979, S.15ff, 58ff, 61ff, 90ff, 20ff

2) vgl. B-VSB 1978, S.112ff; B-VSB 1979, S.102ff
so auch der Bay. VSB 1979, S.88ff

3) vgl. die Untersuchung "Grauzone zwischen Verdacht und Nachrede", in:
FR vom 4.8.1977, S.6

sollte nunmehr mit der Einfügung eines eigenen Kapitels "jeder pauschalen Zurechnung aller in diesen Organisationen tätigen Mitglieder zum Kommunismus entgegengewirkt werden".¹⁾ In dem unter Friedrich Zimmermann zuletzt herausgegebenen B-VSB werden die "DKP-beeinflußten Organisationen" wieder in dem Kapitel "orthodoxe Kommunisten" aufgeführt.²⁾

Gegenüber dem B-VSB³⁾ sind jedoch in einer Reihe von Länder-VSBen diese um mehr Differenzierung bemühten Veränderungen ausgeblieben. Im Schleswig-Holsteinischen VSB⁴⁾ oder Baden-Württembergischen VSB⁵⁾ z.B. werden nach wie vor die im B-VSB als problematisch angesehenen pauschalen Zurechnungen unverändert beibehalten.

Bereits an dieser Stelle werden im regionalen und historischen Vergleich der VSBe Unterschiede deutlich, mit denen wir uns im weiteren Verlauf der Untersuchung noch mehrfach befassen werden und auf die weiter unten näher einzugehen sein wird.

2.3. Die Funktionsbestimmung der VSBe

In den Vorworten der VSBe wird - zumeist neben einer kurz zusammengefaßten Beurteilung der "Inneren Sicherheitslage" - beschrieben, welchen Zweck

1) vgl. B-VSB 1977, S.6

2) vgl. B-VSB 1982 (hektographiert), Linksextremismus, S.14ff

3) ebenda

4) 1979, S.36ff und 27

5) 1978, S.13ff und 56

die Veröffentlichung der VSBe haben soll. Danach lassen sich folgende Funktionen unterscheiden:

- Zunächst soll der VSB die bundesrepublikanische Öffentlichkeit darüber informieren, "was ihr Verfassungsschutz tut"; ... "Für eine Behörde, die aufgrund ihres Charakters als Nachrichtendienst die Phantasie der Öffentlichkeit anregt und deshalb leicht in die Gefahr gerät, dämonisiert zu werden, (gilt) der Grundsatz der größtmöglichen Transparenz"¹⁾.
- Weiter soll der VSB zur Förderung des Verständnisses und des Vertrauens für den Verfassungsschutz, seine Aufgaben und seine "nicht selten aus Unwissenheit diffamierte Arbeit"²⁾ beitragen. Der Verfassungsschutz ist bei "der Sicherung und der Erhaltung unserer Demokratie" (...) "auf das Vertrauen und die Unterstützung der Bürger angewiesen"³⁾. "Es darf nicht gelten: Vertrauen zu den Verfassungsfeinden und kein Vertrauen zu den Verfassungsschützern"⁴⁾.
- Darüber hinaus ist es Aufgabe der VSBe "über die Gefahren (zu informieren), die unsere Freiheit bedrohen können. Er weist auf wichtige Entwicklungen und Zusammenhänge (des politischen Extremismus, K.R.) hin und leistet damit einen Beitrag zur politischen Auseinandersetzung; er soll Demokraten diese Auseinandersetzung erleichtern"⁵⁾.

1) B-VSB 1969/70, S.2

2) Schl.-Hol. VSB 1978, S.1

3) Bay. VSB 1979, Vorwort; B-VSB 1978, S.3

4) Bad.-Württ. VSB 1978, Vorwort

5) B-VSB 1979, S.3

Das bedeutet auch, "den Blick für extremistische und sicherheitsgefährdende Bestrebungen zu schärfen, und den für unseren Staat engagierten politischen und gesellschaftlichen Kräften die Abwehr solcher Bestrebungen zu erleichtern".¹⁾ In dem unter der Verantwortung von Bundesinnenminister Friedrich Zimmermann herausgegebenen VSB 1982 heißt es zur Funktionsbestimmung des Berichtes: der Bürger solle befähigt werden, "aktiv an der geistig-politischen Bekämpfung des Extremismus teilnehmen" zu können.²⁾

- Um diese Auseinandersetzung führen zu können, ist nach Ansicht der Verfassungsberichterstatter eine "vertiefte Verfassungsaufklärung"³⁾ erforderlich, die auch von den VSBen zu leisten ist. Geschehen soll dies, indem die Werte "(unserer freiheitlichen Ordnung) täglich neu sichtbar, allgemein verständlich und verteidigungswert" gemacht werden.⁴⁾
- Aber nicht nur die politische Auseinandersetzung mit den "Feinden der Freiheit" zu fördern, ist Aufgabe der VSBe, sondern darüber hinaus sollen sie daran erinnern, daß "der Schutz unserer freiheitlichen Ordnung (...) nicht allein Aufgabe der dafür vorgesehenen staatlichen Einrichtungen, sondern vor allem (...) eine demokratische Verpflichtung aller Bürger (ist)"⁵⁾.

1) B-VSB 1977, S.5

2) hektographierter B-VSB 1982, Vorwort, S.1

3) B-VSB 1974, S.8

4) Schl.-Hol. VSB 1977, S.1

5) Schl.-Hol. VSB 1979, S.1

- Außerdem bezweckt der VSB mit seiner politischen Beurteilung einzelner Parteien und Gruppen, "bei allen, die es angeht, Klarheit zu schaffen"¹⁾, und auch speziell im Hinblick auf Bewerber für den öffentlichen Dienst bzw. Angehörige des öffentlichen Dienstes eine "Orientierungshilfe" zu bieten²⁾. Zu denen, die es angeht, gehören nach den VSBen auch diejenigen, die als "demokratisch eingestellte Mitglieder" in "extremistisch beeinflussten Organisationen" tätig sind; gerade ihnen soll der VSB die besondere "Verantwortung" in diesen Organisationen "verdeutlichen"³⁾.
- Schließlich verfolgt die Veröffentlichung der VSBe den Zweck, "durch eine mit Argumenten geführte politische Auseinandersetzung Organisationen mit verfassungsfeindlicher Zielsetzung in ihre Schranken zu weisen"⁴⁾.

Neben diesen - positiv formulierten - Zielbestimmungen, sind in den Vorworten auch gleichzeitig Aussagen darüber enthalten, was die VSBe nicht zu leisten vermögen und wo ihrer Funktion Grenzen gesetzt sind.

So wird bereits im B-VSB 1968 darauf hingewiesen, daß "die Berichterstattung (...) nicht als verfas-

1) Nordrh.-W. VSB 1979, Vorwort

2) B-VSB 1978, S.6

3) B-VSB 1979, S.5

4) So das Bayerische Staatsministerium des Innern in dem Verwaltungsrechtsstreit Bernt Engelmann ./.. Freistaat Bayern vor dem Bayerischen Verwaltungsgericht München - M - 1367 IX 80 - , Schreiben an die Landesanwaltschaft München v. 27.5.1980

sungsrechtliche Würdigung (der extremistischen Kräfte, K.R.) zu verstehen (ist)"¹⁾. Indem der VSB "ausschließlich (als) Informationsbeitrag zur politischen Auseinandersetzung" qualifiziert wird, sollen "Rechtsfolgen (...) mit ihm nicht verbunden werden (dürfen)"²⁾.

Insgesamt läßt sich feststellen, daß nach Ansicht der Herausgeber die VSBe "keine Grundlage für einen Eingriffsakt der Verwaltung bilden"³⁾.

Weiterhin "soll und kann (der VSB) nicht (...) eine lückenlose Darstellung extremistischer Gruppierungen liefern"⁴⁾. Denn in den Berichten sind z.B. nicht aufgenommen "die Erkenntnisse der Verfassungsschutzbehörden, deren Veröffentlichung zu einer Gefährdung der inneren Sicherheit führen könnte"⁵⁾.

1) ebenda, S.3; an der gleichen Stelle wird außerdem noch betont, daß die Berichterstattung keine politische Auseinandersetzung mit den "radikalen Kräften" darstellen soll, eine Auffassung, die zwar im B-VSB 1976, S.4, wiederholt wird, jedoch mittlerweile aufgegeben worden ist, nachdem gerade der Beitrag der VSBe zur politischen Auseinandersetzung besonders hervorgehoben wird. (vgl. FN 5, S.112).

2) B-VSB 1978, S.6 und 1979, S.5

3) Hess.VSB 1978, Vorwort

4) B-VSB 1978, S.6; vgl. auch Hess.VSB 1978, Vorwort; diese Feststellung ist jedoch nicht unumstritten, vgl. dazu unten S.161

5) B-VSB 1971, Vorwort; so auch Gerhard Baum, Dt.-BT Stenogr.Berichte VII/17883, der die Frage, warum in den VSBen keine lückenlose Aufzählung sämtlicher "extremistischer" Organisationen enthalten ist, folgendermaßen beantwortete: "Eine solche Aufzählung würde nicht nur die Gefahr unzulässiger mit dem Rechtsstaatsprinzip nicht vereinbarer Pauschalurteile über Angehörige dieser Organisationen heraufbeschwören, sondern sie würde den extremistischen Kräften in unserem Lande auch einen unerwünschten Einblick in das Beobachtungsfeld des Verfassungsschutzes vermitteln."

Insoweit gibt er nur "Trends und Tendenzen" wieder, ist also "kein abgeschlossenes Kompendium" oder "Nachschlagewerk über einzelne Organisationen"¹⁾.

Auch "kann (der VSB) die festgestellten tatsächlichen Erscheinungen nicht in ihrer Verflechtung mit den geistigen Strömungen unserer Zeit darstellen und auch nicht die Vielfalt ihrer Ursachen herausarbeiten". Denn dies wiederum würde dem gesetzlichen Auftrag der Verfassungsschutzbehörden, "verfassungs- und sicherheitsgefährdende Bestrebungen" zu beobachten, verletzen²⁾.

Schließlich kann der VSB auch keine ständige Aktualität für sich in Anspruch nehmen, "weil (er) das Ergebnis zeitraubender Analysen verschiedener Bundes- und Länderbehörden ist, die der gegenseitigen Erörterung und Abstimmung bedürfen"³⁾.

Die Ausführungen in den VSBen selbst lassen also keinen Zweifel darüber aufkommen, daß mit ihrer Verbreitung in der Öffentlichkeit - ganz im Sinne des Programms zum "Verfassungsschutz durch Aufklärung" - massiv auf die politische Meinungsbildung in der Bevölkerung Einfluß genommen werden soll. Es sollen die Eckwerte loyalen Verhaltens aufgezeigt werden, an denen sich der Staatsbürger zu orientieren hat; davon abweichendes Verhalten läßt den Verdacht des "Verfassungsfeindlichen" entstehen. Wie dieser Begriff der "Verfassungsfeindlichkeit" definiert und unter welches Verhalten er subsumiert wird, soll im folgenden untersucht werden.

1) So Bundesinnenminister G.Baum, DT-BT, Stenogr. Berichte VII/18208

2) B-VSB 1974, S.4

3) B-VSB 1968, S.4

2.4. Die Bestimmung der "Verfassungsfeindlichkeit" von Organisationen und Personen in den VSBen.

2.4.1. Der Begriff der "Verfassungsfeindlichkeit" in Verbindung mit den Begriffen "Radikalismus", "Extremismus" und "Verfassungswidrigkeit"

Der zentrale Begriff zur allgemeinen Kennzeichnung der in den VSBen aufgeführten Organisationen und Personen ist der der "Verfassungsfeindlichkeit". Zwar ist in den B-VSBen der Jahre 1978 und 1979 Wert auf die Feststellung gelegt worden, daß die Bundesregierung die Ausuferung dieses Begriffes für bedenklich erachtet und nur eingeschränkten Gebrauch davon machen wolle; jedoch ist damit seine Bedeutung für die Untersuchung der VSBe nicht infragegestellt, so daß hier weiter von ihm sozusagen als Oberbegriff¹⁾ ausgegangen wird. Dies geschieht deswegen, weil dieser Terminus anders als die Begriffe "Radikalismus" oder "Extremismus" durchgängig in allen VSBen wiederzufinden ist und zwar nicht nur in den B-VSBen sondern auch in den Länder-VSBen.

Neben dem - zentralen - Begriff der "Verfassungsfeindlichkeit" bzw. des "Verfassungsfeindes" werden in den VSBen in völlig beliebiger Weise noch weitere Begriffe verwendet, die teilweise als Synonyme

1) Der Charakter als Oberbegriff findet eben auch in den VSBen selbst seinen Ausdruck; so heißt es im B-VSB 1974, S.4: "Sie (die aufgeführten Bestrebungen, K.R.) sind 'extremistisch' und damit verfassungsfeindlich im Rechtssinne ...".

gelten. So ist die Rede von "Gegnern unserer freiheitlich-demokratischen Grundordnung"¹⁾, "Freiheits- und demokratiefeindlichen Kräften"²⁾ oder schlicht "Feinden der Freiheit"³⁾.

Während in den B-VSBen bis 1972 die dort genannten Bestrebungen im wesentlichen auch mit dem Verdikt des "politischen Radikalismus" versehen waren, wurde in den darauffolgenden Berichten des Bundes dieser Begriff durch den Terminus des politischen "Extremismus" ersetzt. Diese semantische Änderung wurde damit begründet, daß "der Begriff extremistisch (gegenüber der Bezeichnung radikal, K.R.) der Tatsache Rechnung (trägt), daß politische Aktivitäten oder Organisationen nicht schon deshalb verfassungsfeindlich sind, weil sie eine bestimmte nach allgemeinem Sprachgebrauch radikale, d.h. eine bis an die Wurzel einer Fragestellung gehende Zielsetzung haben"⁴⁾.

Interessant ist, daß schließlich in VSBen auch der Begriff der "verfassungswidrigen Bestrebungen" Eingang gefunden hat⁵⁾.

1) B-VSB 1971, Vorwort

2) B-VSB 1972, S.3

3) B-VSB 1973, S.4

4) B-VSB 1974, S.4; insoweit ist der Hinweis in der vom Nieders. Minister des Innern herausgegebenen Broschüre: "Wehrhafte Demokratie - Verfassungsschutz in Niedersachsen", Sept. 1979, S.23, schlicht falsch (oder zumindest recht aufschlußreich), wonach "die Unterschiede zwischen Radikalismus und Extremismus (...) oft absichtlich verwischt (werden), um der Öffentlichkeit einzureden, daß der Rechtsstaat 'kritische Demokraten' lediglich wegen ihrer radikalen Fragestellungen diskriminiere oder 'verfolge'."

5) vgl. Hess. VSB 1978, Vorwort

Angesichts dieser vielfältigen Terminologie, deren Gebrauch nicht selten zur Verwirrung Anlaß gibt¹⁾, bleibt zu untersuchen, ob in den VSBen diesen unterschiedlichen Begriffen gleiche oder unterschiedliche Inhalte zugeordnet werden.

In den ersten B-VSBen findet sich keine allgemeine Definition des Terminus "Verfassungsfeindlichkeit" bzw. "Radikalismus". Erst der B-VSB 1973 enthält im Vorwort eine Begriffsbestimmung, wonach "verfassungsfeindlich" die Bestrebungen sind, "die gegen Bestand und Ordnung dieser freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie gerichtet sind"²⁾.

Ein Jahr später wird der "politische Extremismus" präziser definiert: "(dazu) werden diejenigen Aktivitäten oder Bestrebungen gerechnet, bei denen konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, daß die von ihnen verfolgten Ziele oder die von ihnen zur Er-

1) Wieweit die "Sprachverwirrung" über die VSBe hinaus Wirkungen zeitigt, beweist die Debatte im Bundestag anläßlich einer kleinen Anfrage zum "Extremistenbeschluß" vom 16.2.1973 (DT-BT, Stenogr. Berichte VII/655ff.); während der Fragesteller Althammer (CDU/CSU) von "eindeutig verfassungswidrigen Organisationen" spricht und dagegen der damalige Bundesinnenminister Genscher einwendet, daß die Bundesregierung in diesem Zusammenhang sich nur dazu äußern könne, "ob eine solche Partei eine verfassungsfeindliche Zielsetzung hat", heißt es in der Beantwortung einer Zusatzfrage durch Genscher wenig später, daß es "aus dem Gesichtspunkt des positiven Verfassungsschutzes auch die Pflicht der Bundesregierung sei, wenn sie der Meinung sei, daß eine Partei verfassungswidrige Ziele verfolgt, dies sehr wohl zum Ausdruck zu bringen." Schließlich ist bei der Beantwortung einer weiteren Zusatzfrage die Rede von "radikalen Parteien" (so Vogel (CDU/CSU) und Genscher).

2) B-VSB 1973, S.4

reichung dieser Ziele befürworteten Mittel und Wege ganz oder teilweise mit der freiheitlich-demokratischen Grundordnung im Widerspruch stehen"¹⁾. Nachdem an gleicher Stelle auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zur Auslegung des Begriffes der "freiheitlich-demokratischen Grundordnung" Bezug genommen worden ist²⁾, heißt es dann weiter: "Diese Grundsätze (nämlich die der freiheitlich-demokratischen Grundordnung, K.R.) stellen (...) Grenzen für den Freiheitsraum dar, in dem sich politische Bestrebungen auf dem Boden unseres Grundgesetzes bewegen können. Wer sich gegen diese freiheitlich-demokratische Grundordnung wendet, sie ganz oder teilweise abschaffen will, überschreitet diese Grenzen und stellt sich als politischer Extremist außerhalb des Grundbestandes unserer Verfassung"³⁾. In den weiteren VSBen des Bundes wird an dieser Definition des "Extremismus" festgehalten; auch den Länder-VSBen, in denen allerdings mit wenigen Ausnahmen allgemeine Definitionen fehlen, scheint diese Begriffsbestimmung zugrundezuliegen.

Um eine Ausuferung seines Gebrauchs zu verhindern, erfährt der Begriff des "Extremismus" und der "Verfassungsfeindlichkeit" in den letzten Jahresberichten, die noch von dem damaligen Bundesinnenminister Gerhart Baum herausgegeben wurden, eine gewisse, allerdings ungenaue Einschränkung: so wird ausdrücklich betont, daß "der Bericht ausschließlich solche Organisationen als extremistisch (be-

1) B-VSB 1974, S.3

2) vgl. oben S.22 f

3) B-VSB 1974, S.3

wertet), deren politische Ziele gegen den Kernbestand der freiheitlich-demokratischen Grundordnung gerichtet sind"¹⁾. Hinsichtlich des Attributes "verfassungsfeindlich" grenzen die B-VSBe 1978 und 1979 die Anwendung noch weiter ein, indem sie es nur in Verbindung mit dem Wort "Zielsetzung" gebrauchen und es so "ausschließlich auf Organisationen beziehen" wollen; dabei wird Wert darauf gelegt, "nur solche Zielsetzungen als verfassungsfeindlich zu bezeichnen, die gegen die grundlegenden Verfassungsprinzipien gerichtet sind"²⁾. Was nun unter "Kernbestand der freiheitlich-demokratischen Grundordnung" bzw. unter "grundlegenden Verfassungsprinzipien" oder - wie es an anderer Stelle heißt - unter "freiheitlicher Ordnung selbst"³⁾ zu verstehen ist und ob damit auch eine Differenz zu dem in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes ausgelegten Begriff der freiheitlich-demokratischen Grundordnung gemeint ist, bleibt in den VSBen offen.

Diese - ungeklärten - Fragen gaben vermutlich der CDU/CSU-Bundestagsfraktion unter anderem Anlaß zu einer großen Anfrage im Bundestag⁴⁾. In ihrer Antwort stellte die Bundesregierung fest, daß die in den VSBen enthaltenen Begriffe Synonyme für "freiheitlich-demokratische Grundordnung" seien. Dabei

1) B-VSB 1977, S.5

2) B-VSB 1978, S.6; 1979, S.5

3) B-VSB 1978, S.5

4) DT-BT, Drucksachen VIII/3214, unter der Überschrift: "Schutz der freiheitliche demokratischen Grundordnung und die Berichterstattung der Bundesregierung über den Verfassungsschutz", S.2

wies die Bundesregierung den Vorwurf der "Begriffsverwirrung" zurück, da "der Gebrauch solcher Synonyme (...) der Praxis des Bundesverfassungsgerichtes (entspricht)"¹⁾.

Inwieweit dieser Hinweis auf die - allerdings Verwirrung stiftende - Verwendung von Begriffssynonymen aus dem Sprachgebrauch des Bundesverfassungsgerichts dem um "Verfassungsaufklärung" bemühten Leser der VSBe weiterhilft, ist fraglich.

Nicht viel weniger Verwirrung wird gestiftet, wenn die in den VSBen gebrauchten Begriffe "verfassungsfeindlich" und "verfassungswidrig" auf ihre - unterschiedliche oder identischen - Inhalte hin untersucht werden.

Im Schleswig-Holstein.-VSB 1977 ist ein Abschnitt unter der Überschrift: "Kriterien der Verfassungsfeindlichkeit", enthalten. Erstes Merkmal ist danach eine "fast allen extremistischen Organisationen (...) eigene Ideologie (...), die ihre Zielsetzung und ihre Rechtfertigung zur Erringung, Erhaltung und Ausübung von Macht umschreibt"²⁾.

1) DT-BT, Drucksachen VIII/3615, S.2; mit Recht verweist die Bundesregierung auf verschiedene vom BVerfG verwendete Begriffe wie "bestehende Ordnung" (BVerfGE 5,85,138,197,204), "freiheitliche demokratische Ordnung" (BVerfGE 5,85,197), "freiheitlicher demokratischer Rechtsstaat" (BVerfGE 18,151,154), "freiheitliche demokratische Staatsordnung" (BVerfGE 5,85,139), "freiheitliche Staatsordnung" (BVerfGE 20,162,207), "freiheitlicher demokratischer Verfassungsstaat" (BVerfGE 2,1,12) und "Staat in seiner freiheitlichen demokratischen Verfaßtheit" (BVerfGE 39,334,358)

2) ebenda, S.8

Weiteres Charakteristikum ist, daß "sich alle (extremistischen) Gruppierungen in der Zielsetzung (einig sind), die Staats- und Gesellschaftsordnung in der BRD zu beseitigen". Inwiefern die jeweilige Zielsetzung "verfassungsmäßig" ist, soll anhand der Grundsätze bewertet werden, die "das BVerfG als unveränderlich und nicht abschaffbare Kernsätze der verfassungsmäßigen Ordnung in der BRD herausgearbeitet hat". Die bloße Nichtanerkennung dieser Grundsätze ist nach diesem VSB "für sich allein (im stillen Kämmerlein) nicht verfassungsfeindlich". Hinzukommen muß "eine aktiv kämpferische, aggressive Haltung gegenüber der bestehenden Verfassungsordnung"¹⁾. Diesen Überlegungen folgt das Fazit: "Verfassungsfeindliche Parteien können nach Art.21 des GG (...), verfassungsfeindliche Vereinigungen nach Art.9 des GG (...) als verfassungswidrig verboten werden. Dies schließt nicht aus, daß solche Organisationen auch vor einem Verbot bereits als verfassungsfeindlich bezeichnet und eingestuft werden können"²⁾.

D.h.: Was im Schleswig-Holstein. VSB gleichermaßen als "verfassungsfeindlich" und "verfassungswidrig" bezeichnet wird, ist inhaltlich vollkommen identisch, unterscheidet sich lediglich darin, daß das Attribut "verfassungswidrig" nur in Verbindung mit dem formalen Verbotsverfahren begriffliche Bedeutung erlangt.

1) ebenda

2) ebenda, S.9

Eine ganz andere Inhaltsbestimmung gilt für dieses Begriffspaar in dem B-VSB. Auf eine kleine Bundestagsanfrage hin erklärte der parlamentarische Staatssekretär Andreas von Schoeler, daß die beiden Begriffe "nicht völlig deckungsgleich" seien, da sie "auf zwei unterschiedlichen Ebenen liegen und zwei unterschiedliche Sachverhalte zum Gegenstand haben." Der Unterschied bestehe darin, daß die rechtskräftige Feststellung der "Verfassungswidrigkeit" einer Partei dem BVerfG vorbehalten ist und die Feststellung der "Verfassungsfeindlichkeit" von der Bundesregierung oder einer Landesregierung getroffen werden könne¹⁾.

Die Bemühung um eine weitergehende Differenzierung findet ihren Ausdruck in der Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage durch den damaligen Bundesinnenminister Gerhart Baum. Danach wird der Begriff "verfassungsfeindlich" verwendet "im Rahmen der Unterrichtung der Öffentlichkeit durch Bundesregierung und Landesregierungen über die Tätigkeit von Organisationen mit einer gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung des GG gerichteten Zielsetzung"²⁾. Wenn angesichts des Art.21 Abs.2 GG die Verfassungswidrigkeit einer Partei nach der Rechtsprechung des BVerfG'es zur Voraussetzung habe, daß die gegen die fdGO gerichteten Bestrebungen in einer "aktiv kämpferischen, aggressiven Haltung" erfolgen, so sind demgegenüber - nach Ansicht des Bundesinnenministers - als "verfassungs-

1) DT-BT, Stenogr. Berichte VIII/7870

2) vgl. FR vom 19.1.1979

feindlich" eben nur Zielsetzungen zu bezeichnen, "die gegen die vom BVerfG genannten Verfassungsprinzipien gerichtet sind, ohne daß allerdings stets dazu ein aktiv-kämpferisches Durchsetzungsverhalten hinzutreten müßte, (...) "¹⁾.

Diese Erklärung impliziert, daß sich die Begriffe "verfassungsfeindlich" und "verfassungswidrig" in ihrer inhaltlichen Substanz zwar nicht immer zu decken brauchen, aber im Einzelfall decken können. Insoweit bleibt es bei dem Gebrauch des Terminus "verfassungsfeindlich" in den B-VSBen offen, ob den derart apostrophierten Organisationen diejenigen Merkmale zuzuordnen sind, die nach der Rechtsprechung des BVerfGs die Bezeichnung "verfassungswidrig" rechtfertigen und somit die Voraussetzungen für einen Verbotsantrag erfüllen.

Die - partielle - Überschneidung bzw. Gleichsetzung der Begriffe "verfassungsfeindlich" und "verfassungswidrig" in Bezug auf ihre inhaltlichen Aussagen eröffnet eine weitere Problematik: wenn dem Attribut "verfassungswidrig" als zentralem Begriff in der Verfassungsschutzvorschrift des Art.21 Abs.2 GG eindeutig rechtliche Qualität beizumessen ist, an dessen Feststellung einschneidende Rechtsfolgen geknüpft sind, dann vermag die Auffassung, die wahlverwandten Termini wie "verfassungsfeindlich", "extremistisch" etc., deren Definition an einen

1) ebenda; vgl. auch die Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der CDU/CSU Bundestagsfraktion, FN 4, S. 121

Rechtsbegriff wie der der freiheitlich-demokratischen Grundordnung anknüpft, besäßen keinerlei rechtlichen Charakter, kaum zu überzeugen. Diese Ansicht wird jedoch von seiten der VSB-Herausgeber vertreten: danach handelt es sich bei den im VSB allgemein verwendeten Begriffen "nicht um Rechtsbegriffe, sondern um politisch wertende Begriffe, die sich im Zuge der politischen Auseinandersetzung mit dem Extremismus herausgebildet haben, (...). Dementsprechend eignet diesen Begriffen nicht immer die terminologische Bestimmtheit, die von der Rechtsprache erwartet wird"¹⁾.

Angesichts dieser Argumentation ist es dann auch verständlich, wenn die Verfassungsberichterstattung nicht "als abschließende juristische Würdigung", sondern eben nur als Orientierungshilfe qualifiziert wird.²⁾

Wird insoweit der Rechtscharakter der in den VSBen enthaltenen Begriffen geleugnet, so steht demgegenüber in eklatantem Widerspruch die Wendung von der "Verfassungsfeindlichkeit im Rechtssinne", wie sie im Vorwort eines B-VSBes zur Abgrenzung von dem Begriff des "Radikalismus" gebraucht wird³⁾. Hier findet gerade der rechtliche und damit regierungsamtliche Charakter der die VSBe kennzeichnenden Sprache seinen besonderen Ausdruck.

1) So der Bundesminister des Innern in einem Schreiben an das Bayerische Verwaltungsgericht München vom 8.10.1976, zit. in: Erich Küchenhoff, a.a.O.

2) B-VSB 1976, S.4

3) B-VSB 1974, S.4

Vergegenwärtigt man sich an dieser Stelle die oben angeführte Funktion der VSBe, nämlich unter anderem auch "Verfassungsaufklärung" betreiben zu wollen, so läßt sich eben die Verwendung von Verfassungsrechtsbegriffen nicht vermeiden.¹⁾

Jürgen Seifert weist in diesem Zusammenhang zu Recht auf die "Doppelstruktur" der VSB-Terminologie hin, die die Funktion erfüllt, "den Verfassungsschutz" bei seinen Aussagen einerseits gerichtlicher Kontrolle zu entziehen (...); andererseits schaffen solche Begriffe (wie 'Verfassungsfeindlichkeit') dem Verfassungsschutz die Möglichkeit zu einer als amtlich angesehenen öffentlichen Feststellung."²⁾

2.4.2. Die Bestimmung der "Verfassungsfeindlichkeit" im Konkreten

Wenn in den VSBen eindeutige Definitionen oder Erklärungsmuster allgemeiner Art zur Bestimmung der "Verfassungsfeindlichkeit" fehlen, so soll im folgenden untersucht werden, ob nicht bei der konkreten Charakterisierung von Organisationen die Voraussetzungen deutlicher erkennbar werden, unter denen in den VSBen das Verdikt der "Verfassungsfeindlichkeit" zur Anwendung gelangt. Da in den Ab-

-
- 1) vgl. dazu Erich Küchenhoff, a.a.O., der die in den VSBen verwendeten Begriffe als solche mit Rechtscharakter qualifiziert.
 - 2) ders., Die Definitionsgewalt des Verfassungsschutzes, S.129

handlungen einzelner Organisationen zumeist die Zielsetzungen, die Aktivitäten und die Organisationsstruktur beschrieben werden, wird unter diesen Gesichtspunkten auch schwerpunktmäßig die nun folgende Untersuchung erfolgen.

2.4.2.1. Das Kriterium: Zielsetzungen "verfassungsfeindlicher Organisationen"

Unter Rubriken wie "ideologisch-politischer Standort" oder "politischer Standort" werden in den B-VSBen die Zielsetzungen der verschiedenen Organisationen dargestellt, um deren "verfassungsfeindlichen" Charakter zu kennzeichnen¹⁾. Die Ausführlichkeit und die Systematik, mit der dies geschieht, ist in jedem VSB anders. Teilweise fehlt die Darstellung der "verfassungsfeindlichen" Ziele ganz.²⁾

In manchen VSBen werden zunächst allgemeine, den "Rechts- bzw. Linksextremismus" im Ganzen betreffende Feststellungen zu den politischen Zielsetzungen getroffen.

So werden z.B. "rechtsextremistische Bestrebungen" dadurch gekennzeichnet, "daß sie - offen oder verdeckt - die Grundlagen der Demokratie, insbesondere der parlamentarischen repräsentativen Demokratie ablehnen und eine totalitäre Regierungsform unter Einschluß des Führerprinzips fordern"³⁾.

1) B-VSB 1979, S.22,61,90

2) z.B. Nordrh.-W. VSB 1979

3) B-VSB 1978, S.15

Zu den Zielen der Linksextremisten heißt es allgemein: "Auf dem Weg über die sozialistische Revolution und die Diktatur des Proletariats wollen sie die bestehende freiheitliche demokratische Grundordnung beseitigen und an ihrer Stelle einen kommunistischen Staat errichten"¹⁾.

Ein erster Überblick aufgrund der allgemeinen Feststellungen über den "Rechts- und Linksextremismus" scheint eine Gemeinsamkeit aller "verfassungsfeindlichen" Zielsetzungen erkennen zu lassen: Die gewaltsame bzw. Gewalt nicht grundsätzlich ausschließende Beseitigung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung und die Errichtung eines nichtdemokratischen Systems.

Dieses Kriterium einer "verfassungsfeindlichen Zielsetzung" findet sich auch in der Darstellung einzelner Organisationen wieder; so ist als politisches Ziel die Rede von der "Vorbereitung der proletarischen Revolution und des bewaffneten Aufstandes in Westdeutschland und Westberlin"²⁾, oder von der " 'sozialistischen Revolution' (...) 'bei der der bürgerliche Staatsapparat' mit seinem 'degenerierten' Parlamentarismus 'gewaltsam zerschlagen' werden soll"³⁾.

1) Bayer. VSB 1979, S.14; in der oben (FN 4, S.118) erwähnten Broschüre des Nieders. Innenministers, S.24, fallen unter den Begriff des "Linksextremismus" alle Bestrebungen, die auf die revolutionäre Beseitigung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung gerichtet sind, um an ihre Stelle ein totalitäres sozialistisch-kommunistisches System oder Anarchie zu setzen."

2) B-VSB 1978, S.101

3) ebenda, S.102

Sind diese z.T. aus programmatischen Aussagen hergeleiteten Feststellungen noch recht eindeutig und nachvollziehbar - zumal gewisse Organisationen ihre "verfassungsfeindlichen Ziele" keineswegs bestreiten¹⁾ -, so finden sich jedoch im Hinblick auf die Konstatierung "verfassungsfeindlicher Zielsetzungen" anderer Organisationen weniger eindeutige Formulierungen, die nicht unbedeutende Differenzen zu dem obengenannten Kriterium der "verfassungsfeindlichen" Zielsetzung erkennen lassen. Folgende Formulierung ist dafür bezeichnend: "Seine politischen Ziele sieht das KRH (Kollektiv Rote Hilfe München) in einer Veränderung des Systems, die gleichzeitig eine Veränderung des Systems, die gleichzeitig eine Veränderung des Bewußtseins mit sich bringen soll. Es sucht deshalb nach neuen Formen der 'Basisdemokratie' und einer Gesellschaft ohne Herrschaft, Ausbeutung und autoritäre Struktur"²⁾.

Von der Beseitigung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung ist nicht mehr die Rede, wenn es heißt: "Vielfältig aufgesplitterte (...) Richtungen innerhalb der 'Neuen Linken' wollen die bestehende politische und gesellschaftliche Ordnung revolutionär überwinden"³⁾.

Ähnliche Formulierungen legen den Schluß nahe, daß das Schutzobjekt, gegen das sich "verfassungsfeindliche Ziele" - nach den VSBen - wenden, nicht allein die fdGO ist, sondern auch "die Gesellschaftsordnung der BRD"⁴⁾, "die bestehende Staatsform"⁵⁾,

1) vgl. B-VSB 1977, S.100, wo der Vorsitzende der KPD/ML zitiert wird: "Genossen, was die Verfassungswidrigkeit angeht, habe ich dazu bereits gesagt, was zu sagen ist. Die Mühe, sie festzustellen, können sie sich sparen. Das geben wir ihnen schriftlich."

2) Bay. VSB 1979, S.61

3) B-VSB 1975, S.92

4) B-VSB 1969/70, S.29

5) B-VSB 1979, S.13

"die gesellschaftlichspolitischen Verhältnisse"¹⁾,
"die bestehende soziale und politische Ordnung"²⁾
oder "die herrschende Ordnung"³⁾.

Die Konturen dessen, was in den VSBen als "verfassungsfeindliche Zielsetzung" gekennzeichnet wird, verwischen sich aber noch mehr, wenn von den - zu- meist abstrakt und ideenhaft gehaltenen - "Fern- zielen" die "Nahziele verfassungsfeindlicher" Orga- nisationen unterschieden werden.⁴⁾

Zu solchen "verfassungsfeindlichen Nahzielen" ge- hörten in der Vergangenheit etwa: "Die Anerkennung des Regimes in der Sowjetzone durch die freie Welt zu erlangen"⁵⁾.

Ein "rechtsradikales" und damit "verfassungsfeind- liches Nahziel" ist nach dem B-VSB mit der Gründung der "Aktion Widerstand" verfolgt worden, indem als "Zweck des Vereines 'die Aktivierung und Koordinie- rung aller politischen Kräfte des deutschen Volkes, die das Handeln der Bundesregierung im Zusammen- hang mit dem Moskauer Vertrag mißbilligen' ",ausge- macht werden konnte⁶⁾.

Angesichts bestimmter in den VSBen aufgeführter Zielsetzungen läßt sich nicht mehr genau zwischen "Fern- und Nahzielen" unterscheiden und feststellen,

1) Bay. VSB 1979, S.13

2) B-VSB 1976, S.106

3) B-VSB 1968, S.101

4) B-VSB 1968, S.51

5) ebenda

6) B-VSB 1969/70, S.10

ob es sich dabei um originäre "verfassungsfeindliche" oder um "demokratische Zielsetzungen" im Sinne der VSB_e handelt. Die Beantwortung dieser Frage bleibt z.B. dann offen, wenn die "Zentrale Aufgabe" der DFG/VK (Deutsche Friedensgesellschaft/Vereinigte Kriegsdienstgegner) im "Kampf für das Grundrecht der Kriegsdienstverweigerung" gesehen wird¹⁾, oder wenn die Forderung erhoben wird, "die 'Monopolmacht' (sei) durch wirksame Mitbestimmung einzuschränken, Großbanken und Versicherungen, 'Monopolgiganten' und Rüstungsindustrie seien zu verstaatlichen und 'demokratischer Kontrolle' zu unterwerfen"²⁾.

Die Aufstellung derartiger "Nahziele" kann- laut VSB - unter Umständen auf taktischen Überlegungen beruhen, um "auf Vorstellungen potentieller Bündnispartner" einzugehen und damit die Durchsetzung eigener Positionen zu verbessern³⁾.

Die Frage, ob alle in den VSBen aufgeführten "Nahziele" für sich oder erst im Schatten der "Fernziele" einer Organisation "verfassungsfeindlich" sind, läßt sich allerdings grundsätzlich nicht beantworten. Werden jedoch im VSB "Nahziele" z.B. als kommunistisch enttarnt und wird in dem Aktionsprogramm einer anderen Organisation Übereinstimmung mit diesen festgestellt, dann findet diese Tatsache im VSB immerhin Erwähnung, so daß "der Verdacht der 'Verfassungsfeindlichkeit' damit hergestellt ist"⁴⁾.

1) Bay. VSB 1977, S.37f

2) B-VSB 1973, S.47

3) B-VSB 1979, S.71

4) vgl. B-VSB 1968, S.69

Auch der Hinweis, daß z.B. "kommunistisch beeinflusste Organisationen" weitgehend "Ziele (verfolgen), die nicht verfassungsfeindlich sind, aber mit kommunistischen Teilzielen übereinstimmen"¹⁾, kann nicht darüber Klarheit verschaffen, was denn nun im Einzelfall "verfassungsfeindlich" ist oder nicht.

Die Untersuchung der in den VSB getroffenen Feststellungen über die "verfassungsfeindlichen Zielsetzungen" gibt also keinerlei hinreichenden Aufschluß über die Frage, was "verfassungsfeindlich" ist. Es drängt sich im Gegenteil die Vermutung auf, daß bestimmte mißliebige oppositionelle Gruppierungen in die Grauzone des Verdachtes der "Verfassungsfeindlichkeit" hineingezogen werden, mit der Folge der Ausgrenzung aus dem "zulässigen" politischen Kräftespektrum²⁾. Dieser Vermutung soll im folgenden nachgegangen werden.

2.4.2.2. Das Kriterium:

Aktivitäten "Verfassungsfeindlicher Organisationen"

Neben der Darstellung der "verfassungsfeindlichen Zielsetzungen" nimmt die Erörterung der Aktivitäten "verfassungsfeindlicher Organisationen" einen weiteren beträchtlichen Raum in den VSBen ein. Da in manchen Berichten in eigenen Kapiteln unter Überschriften wie z.B. "Schwerpunkte der Agitation"³⁾

1) so B-VSB 1979, S.58

2) vgl. Jürgen Seifert, Die Definitionsgewalt des Verfassungsschutzes, S.130ff

3) B-VSB 1979, S.58

oder "Aktivitäten"¹⁾ die Betätigung der aufgeführten Organisationen gesondert behandelt wird, kann - eben auch unter Berücksichtigung der beabsichtigten Aufklärungsfunktion der VSBe - davon ausgegangen werden, daß die genannten Tätigkeiten als Ausfluß "verfassungsfeindlicher Absichten" in Betracht zu ziehen sind und damit selbst dem Makel des Verdachtes der "Verfassungsfeindlichkeit" unterliegen. Wenn das Verdikt der "Verfassungsfeindlichkeit" - wie im B-VSB betont wird²⁾ - auch nur auf Zielsetzungen unmittelbar Anwendung finden sollte, so muß trotzdem für den Leser der Eindruck entstehen, daß das, was in den Berichten als Handlungen "verfassungsfeindlicher Organisationen" besondere Erwähnung findet, ebenfalls nicht "makelfrei" ist.

Diese Überlegung kommt auch in den VSBen selbst zum Ausdruck, wenn es heißt: "Methoden und Inhalte der Agitation sind wichtige, kennzeichnende Merkmale des politischen Extremismus, die zumeist ein Zerrbild der politischen Wirklichkeit zeichnen, weil nur so die jeweiligen Forderungen überhaupt plausibel erscheinen können"³⁾.

Insoweit vermag der Hinweis, daß sich "Verfassungsfeinde" zum "Fürsprecher von Forderungen machen, die auch von einigen demokratischen Gruppen vertreten werden"⁴⁾, keinerlei Orientierung bei der Un-

1) Bay. VSB 1979, S.27,44,68

2) s.oben S. 121

3) so B-VSB 1977, S.66f; vgl. auch die im Bay. VSB 1979, S.11 enthaltene Wendung von der "gesunden Immunität gegen verfassungsfeindliche Argumentationen".

4) B-VSB 1973, S.45

terscheidung - im Einzelfall - zwischen "verfassungsfeindlichen und -freundlichen" Aktivitäten zu bieten.

Was nun konkret "verfassungsfeindliche" Organisationen kennzeichnende Aktivitäten sind, ist systematisch kaum zu erfassen. Das Spektrum der den einzelnen im VSB aufgeführten Organisationen "zur Last" gelegten Tätigkeiten reicht von schwersten kriminellen Handlungen bis zur schlichten Kritik gegenüber der Regierungspolitik.

Da terroristische Gruppierungen, z.B. die RAF, auch als "verfassungsfeindlich" charakterisiert werden, gehören zunächst sämtliche Gewaltaktionen wie beispielsweise Sprengstoffanschläge oder politisch motivierte Morde etc. zu den Aktivitäten mit "verfassungsfeindlichem" Charakter¹⁾. Dazu lassen sich

1) Trotz der in den B-VSBen seit 1978 erfolgten Differenzierung zwischen "Links- bzw. Rechts-extremistischen Bestrebungen" und "Terrorismus" wird in anderen VSBen, wie z.B. im Schl.-Hol. VSB oder im Bad.-Württ. VSB, nach wie vor der "Terrorismus" als Teil der "Linksextremistischen Bestrebungen" behandelt. Bemerkenswert ist, daß demgegenüber "rechtsextremistischer" Terrorismus keine besondere Hervorhebung in der Rubrizierung sämtlicher VSBe (bis 1980) erfährt. Dieser Teil "verfassungsfeindlicher Aktivitäten" fällt unter Überschriften wie: "Gewalttaten und Ausschreitungen mit rechtsextremistischem Hintergrund" (B-VSB 1979, S.46), "Neonazistische und antisemitische Vorfälle" (Bay. VSB 1979, S.78), "Bedeutsame Strafverfolgungsmaßnahmen gegen Neonazis" (Schl.-Hol. VSB 1979, S.14) oder "Neonazistische Ausschreitungen" (Hess.VSB 1979, S.16). Es scheint, daß nach den VSBen der "Terrorismus" ein spezifischer und genuiner Bestandteil des "Linksextremismus" ist.

auch weitere Straftaten zählen, die von der Störung von Veranstaltungen bis hin zu Ausschreitungen während Demonstrationen reichen.¹⁾

Diese Tätigkeiten erfahren eine besondere Hervorhebung dadurch, daß die in den Berichten enthaltenen Abbildungen - neben der Darstellung von Zeitungen und anderen Schriften - im wesentlichen "Militante Aktionen der Neuen Linken" und "Terroranschläge" illustrieren²⁾.

Neben der Berichterstattung über diese illegalen Aktivitäten bestimmter Organisationen nimmt die Darstellung der übrigen legalen aber mit dem Verdikt des "verfassungsfeindlichen" versehenen Aktivitäten einen weitaus größeren Raum ein. Zu diesen in den VSBen beispielhaft aufgeführten Aktivitäten gehören im wesentlichen mündliche oder schriftliche Äußerungen, die Herausgabe und Verteilung von Zeitungen und sonstigen Schriften, die Aufstellung von Forderungen in Programmen und die Unterstützung von und Zusammenarbeit mit bestimmten Organisationen. Derartige Tätigkeiten

1) Allerdings werden im Rahmen der Berichterstattung über strafbare Handlungen auch Freisprüche abgehandelt; so heißt es im Schl.-Hol. VSB 1979, S.23, unter der Überschrift "Linksextremistisch motivierte Straftaten" u.a.: "Wegen der Vorwürfe des schweren Landfriedensbruchs und der Rädelführerschaft im November 1976 in Brokdorf standen die Mitglieder der KPD (es folgt die Nennung von 2 Namen) unter Anklage vor dem Landgericht Itzehoe. Das Verfahren (...) endete mit Freispruch". An dieser Stelle wird deutlich, daß es in VSBen nicht um legales, sondern um loyales Verhalten geht.

2) vgl. z.B. B-VSB 1978, S.98,100,113

werden in den VSBen zumeist umschrieben mit Termini wie: "Agitation", "Diffamierung", "Propaganda", "Kampagne", "Kampf", "Polemik", "Verunglimpfung", "Zersetzung", "Hetze" und "Kritik".¹⁾

Angriffsziel dieser Aktivitäten ist laut den VSBen einmal die "Staats- und Gesellschaftsordnung" ("In ihrer Agitation kritisierten Linksextremisten (...) die bestehende Staats- und Gesellschaftsordnung ...²⁾.) und auch die "Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung" ("die ungünstige konjunkturelle Entwicklung bot der DKP Ansatzpunkte für ihre Agitation gegen die Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung: die Ursache für die wirtschaftliche Lage sei das kapitalistische Wirtschaftssystem"³⁾).

Aber auch die Politik der jeweiligen Bundesregierung kann nach den VSBen Ziel "verfassungsfeindlicher Agitation" sein. Folgende Beispiele mögen dies belegen:

"Argumentation und Agitation der Rechtsradikalen befaßten sich (...) fast ausschließlich mit der Politik der Bundesregierung..."⁴⁾. "Die für die

1) Sämtlich genannte Termini sind mehrfach in den VSBen enthalten.

2) B-VSB 1979, S.58; vgl. auch B-VSB 1968, S.98: "Auch diese Organisationen (mit dem SDS zusammenarbeitende Gruppen wie SHB, HSU, LSD, K.R.) üben immer stärker Kritik an der bestehenden Gesellschaftsordnung und an dem parlamentarischen System der BRD, ...".

3) B-VSB 1975, S.51

4) B-VSB 1971, S.15

Konjunkturpolitik verantwortlichen staatlichen Stellen waren ein bevorzugtes Ziel rechtsextremistischer Polemik¹⁾.

"Sie (Neue Linke, K.R.) diffamierte die Bundesregierung als 'Erfüllungsgehilfen' der 'Konzernherren', das Sparprogramm als 'Raub der Massen', das nur die Profite der Monopole garantieren sollte"²⁾. "Alle (republikanischen, K.R.) Clubs opponierten gegen die Politik der Großen Koalition"³⁾.

Darüber hinaus werden aber auch kritische Äußerungen gegenüber Gerichten, Behörden und deren Bediensteten als nennenswerte Aktivitäten registriert. "Die DKP sprach vom permanenten und vorsätzlichen Verfassungsbruch durch Bundesbehörden"⁴⁾. "Vor allem Gruppen der 'Neuen Linken' haben (...) ihre Agitation gegen die Justiz und die Strafvollzugsbehörden gesteigert"⁵⁾. "Die DKP richtete ständig heftige Angriffe gegen die Justiz und behauptete, das Bundesverfassungsgericht habe mit seinem 'antidemokratischen Urteil' zu der (...) Fristenregelung das GG 'mißachtet' "⁶⁾. "Zur Verunsicherung der Justizbediensteten trugen 'Recherchiergruppen' belastendes Material aus der NS-Zeit und der Intimsphäre zusammen"⁷⁾.

1) B-VSB 1975, S.17

2) B-VSB 1975, S.51

3) B-VSB 1968, S.99

4) B-VSB 1978, S.72

5) B-VSB 1973, S.50

6) B-VSB 1975, S.50

7) B-VSB 1968, S.94

Weiterhin werden Aktivitäten, die sich gegen einzelne im Bundestag vertretene Parteien oder Parteienmitglieder wenden, als "extremistische Agitation" festgehalten.

"Die DNZ (Deutsche Nationalzeitung) (...) bezeichnete die SPD 'als Wegbereiter der Volksfront' und 'Brandt/Wehner als Volksfront-Aktivisten' "1).

"So warf die DKP der SPD-Führung vor, sie versuche sich als 'Zuchtmeister' der ausländischen Sozialdemokratischen Parteien aufzuspielen,...2). "Den Kampf gegen (das) 'Rechtskartell' (...) unterstützten mehrere Großveranstaltungen der SDAJ wie ein 'Strauß-Gutenberg-Tribunal' (...) und ein 'CDU-Tribunal'..."3).

Werden Verbände, wie die Gewerkschaften bzw. deren Vorstände zur Zielscheibe der Kritik, dann findet auch dies als Aktivität "verfassungsfeindlicher Organisationen" in den Berichten Erwähnung, wie beispielsweise der Vorwurf: "Die Politik der Klassenversöhnung und der Sozialpartnerschaft in den Gewerkschaften sei 'die besondere Form der bürgerlichen Ideologie innerhalb der Arbeiterklasse', die sie an die 'Politik der Kapitalisten' fessele"4). "In ihrer (der Neuen Linken, K.R.) hetzerischen Agitation verunglimpften sie die Vorstände der Gewerkschaften, ..."5).

1) B-VSB 1976, S.21

2) B-VSB 1976, S.80

3) B-VSB 1971, S.53

4) B-VSB 1972, S.64

5) B-VSB 1974, S.94

Ebenfalls gehört jede kritische Auseinandersetzung mit den wirtschaftlichen Machteliten im In- und Ausland, dem ökonomischen System des Kapitalismus und der krisenhaften konjunkturellen Entwicklung zu den "extremistischen Aktivitäten": "In der Agitation der orthodoxen Kommunisten verschärfte sich die 'allgemeine Krise des Kapitalismus', herrschte 'Massenarbeitslosigkeit', 'inflationäre Geldentwertung', 'Preistreiberei', 'Mietwucher', wurden soziale Leistungen 'abgebaut'"¹⁾. "Vertreter der DKP und der kommunistischen Parteien Belgiens, Frankreichs und Luxemburgs (...) (erörterten) die Auswirkungen der 'Krise' der 'kapitalistischen' Länder auf die westeuropäische Stahlindustrie"²⁾. "Verdächtig" ist wohl in diesem Zusammenhang auch "der 'Kampf gegen Lehrstellenmangel' und gegen die 'Jugendarbeitslosigkeit'"³⁾ und die Forderung, "die 'Monopolmacht' (sei) durch wirksame Mitbestimmung einzuschränken, Großbanken und Versicherungen, 'Monopolgiganten' und Rüstungsindustrie seien zu verstaatlichen und 'demokratischer Kontrolle' zu unterwerfen"⁴⁾.

Schließlich wird auch die - harte - Kritik an der Politik einzelner Staaten des westlichen Auslandes als "verfassungsfeindlich" eingeordnet. "Die Agitation der Kommunisten gegen den 'amerikanischen Aggressionskrieg' in Vietnam hielt 1968 an"⁵⁾. "Besonders heftig griffen Linksextremisten den Staat Israel an"⁶⁾.

1) B-VSB 1979, S.59

2) B-VSB 1976, S.83

3) Bay.VSB 1976, S.17

4) B-VSB 1973, S.47

5) B-VSB 1968, S.84

6) B-VSB 1978, S.73

Ferner fallen Solidaritätskundgebungen für politische Bewegungen, die sich gegen ausländische Diktaturen oder Kolonialsysteme richten, auch unter die VSB-Rubrik: "Schwerpunkte der Agitation": "Die radikale Linke hat 1973 verstärkt ihre Solidarität bekundet mit Befreiungsbewegungen in Ländern der Dritten Welt, mit den arabischen Völkern und mit den vom 'Schah-Regime' und von der 'faschistischen Junta-Diktatur' verfolgten Iranern und Griechen"¹⁾.

Als recht paradox erscheint die Tatsache, daß Aktivitäten gegen den "Neonazismus" ebenfalls als "extremistisch" angesehen werden, obwohl in den gleichen VSBen auf die Gefahr dieser politischen Bewegung selbst hingewiesen wird: "In ihrer Agitation (...) griff (die VVN-BdA, K.R.) die Kampagne gegen den Neonazismus in der BRD auf"²⁾. "Die VVN-BdA blieb weiter bemüht (...), die DKP-initiierten Kampagnen gegen die angebliche 'neonazistische', (...), Entwicklung in der BRD international auszuweiten".³⁾

Wenn also die aufgeführten Aktivitäten "wichtige, kennzeichnende Merkmale des politischen Extremismus" darstellen, dann heißt das, daß jede den Berichterfassern als politisch verdächtig erscheinende Meinungsäußerung ein solches wichtiges Kennzeichen unter anderen ist; und politisch verdächtig ist eben nicht nur die gegen die freiheit-

1) B-VSB 1973, S.50

2) Bay.VSB 1977, S.35

3) B-VSB 1977, S.90

lich-demokratische Grundordnung gerichtete Tätigkeit, sondern auch die bloße gesellschaftspolitische Kritik in Form der zulässigen Ausübung von Meinungsfreiheit. Die Feststellung der "Verfassungsfeindlichkeit" orientiert sich mithin nicht allein an der Verfassung, sondern an dem sozialen Status Quo in der BRD.¹⁾

2.4.2.3. Weitere Merkmale der "Verfassungsfeindlichkeit"

Die Bestimmung der "Verfassungsfeindlichkeit" anhand der Merkmale "Zielsetzung" und "Aktivitäten" erfolgt in VSBen fast ausschließlich gegenüber sogenannten "Kernorganisationen" und "Nebenorganisationen"; dabei werden als "Kernorganisationen" die in den Berichten dargestellten Parteien wie NPD, DKP, KPD, KBW etc. bezeichnet²⁾. "Nebenorganisationen" sind demgegenüber "Vereinigungen, die sich selbst offen als einer Kernorganisation politisch verbunden bezeichnen, deren führende Rolle anerkennen und in allen maßgeblichen Funktionen von Mitgliedern der Kernorganisationen besetzt sind"³⁾; dies sind beispielsweise die Jugend-, Studenten- und Kinderorganisationen der Parteien.

1) Zurecht betont Jürgen Seifert (a.a.O., S.132), "daß dem Verfassungsschutz der sogenannte "Verfassungsfeind" nicht mehr genügt und heute nicht nur ergänzt wird durch den "Staatsfeind", sondern auch durch den Kritiker der kapitalistischen Produktionsweise, den "Gesellschaftsfeind".

2) vgl. B-VSB 1979, S.52ff., "Übersicht in Zahlen"

3) vgl. Broschüre "Wehrhafte Demokratie..."
(FN 4, S. 118), S. 50

Der Vorwurf der "Verfassungsfeindlichkeit" trifft aber auch andere Organisationen, die von Seiten "verfassungsfeindlicher Kern - oder Nebenorganisationen" einem gewissen Einfluß unterliegen oder mit diesen zusammenarbeiten.

Die Beeinflussung einer Gruppierung durch eine "verfassungsfeindliche Organisation" wird in den VSBen fast ausschließlich in Bezug auf die DKP und ihre "Nebenorganisationen" thematisiert. In diesem Zusammenhang ist dann die Rede von "DKP-beeinflußten Organisationen"¹⁾, "DKP-orientierten Gruppen"²⁾, "Hilforganisationen der DKP"³⁾ oder "prokommunistischen Organisationen"⁴⁾.

In den VSBen werden derartige Organisationen registriert, wenn sie "von Kommunisten oder auf deren Initiative hin gegründet oder unterwandert und erheblich beeinflußt sind"⁵⁾. Allerdings wird der Grad der Beeinflussung als unterschiedlich bewertet: Zum einen stellen die VSBen fest, daß die "kommunistisch beeinflussten Organisationen" zwar "Einzelforderungen der DKP aufnehmen", aber auch Ziele verfolgen, "die nicht gegen die fdGO gerichtet sind."⁶⁾

1) B-VSB 1976, S.76

2) B-VSB 1972, S.69

3) B-VSB 1973, S.61

4) B-VSB 1974, S.68

5) Vgl. Broschüre "Wehrhafte Demokratie..." (FN 4, S. 118), S.60

6) B-VSB 1979, S.85

Weiterhin sind "in einigen von ihnen wesentliche Entscheidungen gegen den Willen der DKP nicht möglich (...)" ; demgegenüber "können in anderen trotz des Einflusses der DKP demokratische Mitglieder ihre Vorstellungen vertreten"¹⁾. Wenn auch im B-VSB eingestanden wird, daß "in den meisten der Organisationen (...) Teile der Vorstände, nicht aber die Mehrheit der Vorstandsmitglieder Kommunisten" , und "fast immer (...) die Mehrheit der Mitglieder keine Kommunisten (sind)"²⁾, und dieser Umstand im B-VSB bis 1982 in der gesonderten Rubrizierung seinen Niederschlag gefunden hat, so werden in einigen VSBen der Länder und nunmehr wieder im neuesten B-VSB 1982 nach dem Regierungswechsel auch diese "beeinflußten Organisationen" pauschal als "extremistisch" und damit "verfassungsfeindlich" eingestuft. Wie vordem in den B-VSBen erfolgt in gewissen Länder-VSBen eine mehr oder weniger undifferenzierte Zurechnung dieser Organisationen zu den "Orthodoxen Kommunisten"³⁾, was folglich auch die Charakterisierung als "verfassungsfeindlich" nach sich zieht.

Schließlich lassen aber auch die um mehr Differenzierung bemühten VSBen für den Leser nicht erkennen, bei welchen Organisationen ein größerer oder

1) ebenda

2) ebenda

3) vgl. Bay.VSB 1979, S.32ff; Rheinl.-P. VSB 1979, S.20ff; Nordrh.-W. VSB 1979, S.20f; Schl.-Hol. VSB 1979, S.24ff (auf S.30 heißt es völlig undifferenziert: "... die SDAJ und die DFG/VK, also orthodoxe Kommunisten..."); Bad.-Württ. VSB 1978, S.56f

ein geringerer Einfluß "verfassungsfeindlicher" Art vorliegt, wenn in diesem Zusammenhang beispielsweise allgemein auf regionale Unterschiede verwiesen wird¹⁾.

Läßt sich bei der Konstruktion der "DKP-beeinflußten Organisationen" in den VSBen kaum noch eine Unterscheidung zwischen "demokratischen" und "verfassungsfeindlichen" Zielen, Aktivitäten und Forderungen treffen - gerade unter Berücksichtigung der vorherigen Untersuchungsergebnisse -, so verwischt die in den Berichten vorgenommene Grenzziehung vollkommen, wenn die bloße - auch nur punktuelle - Zusammenarbeit mit "Verfassungsfeinden" maßgebliches Kriterium für die Aufnahme in die VSBe ist. Die Beispiele dafür sind vielfältig: Veranstaltungen, Demonstrationen oder andere politische Aktivitäten finden in den Berichten Erwähnung, wenn auch "Anhänger verfassungsfeindlicher Organisationen" daran mitwirken. Folgende Zitate mögen dies illustrieren: "An einer vom Bundesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz (BBU) am 14.10. in Bonn durchgeführten 'Großdemonstration gegen das Atomprogramm' nahmen über 55.000 Kernkraftgegner teil, die aus dem gesamten Bundesgebiet und dem angrenzenden Ausland anreisten. Aus Bayern beteiligten sich rund 1.500 Personen, davon etwa 400 Anhänger der Orthodoxen Linken (DKP, SDAJ, DFG-VK) und der Neuen Linken (KBW, KPD, KPD/ML, KABD, AB, Spontis)"²⁾. "Der Nürnberger Aktionstag wurde überwiegend von links-

1) vgl. B-VSB 1978, S.95

2) Bay. VSB 1979, S.63

extremen Gruppen getragen. Es nahmen aber auch Mitglieder des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB), der Jungsozialisten, der Jungdemokraten, der Naturfreundejugend und der Sozialistischen Jugend Deutschlands - die Falken teil"¹⁾. "Dem Aufruf der Russell-Stiftung folgten in der BRD zahlreiche Gruppierungen, so z.B. evangelische Studentengemeinden, der Liberale Hochschulverband, Gruppen der Jungdemokraten und örtliche Unterstützungskomitees. (...) In den örtlichen Russell-Initiativen haben sich (...) z.B. Asten, Jusos und Juso-Hochschulgruppen, der Liberale Hochschulverband und Jungdemokraten, Kernkraftwerksgegner, Mitglieder der GEW, Knastgruppen, Falken, Kriegsdienstverweigerer, Buchläden, evangelische Studentengemeinden, Ausländergruppen, Türken und CISNU, Palästina-Komitee, Schülergruppen und viele andere Gruppen zusammengeschlossen"²⁾.

Wenn in einigen VSBen die Überschrift: "Rechtsanwälte der Terroristen" enthalten ist und von "Durchsuchungen in Büro- und Privaträumen von Rechtsanwälten, die verdächtig waren, Terroristen zu unterstützen", berichtet wird³⁾, besteht in der völligen Unbestimmtheit der Formulierung die Gefahr einer pauschalen Zurechnung von zulässiger anwaltlicher Tätigkeit zum Terrorismus. Zumindest kann angesichts solcher - unpräziser - Feststellungen eben nicht ausgeschlossen werden, daß in der Öffentlichkeit ein solcher Eindruck erweckt wird.

1) Bay. VSB 1978, S.38

2) Schl.-Hol. VSB 1977, S.22

3) B-VSB 1975, S.106

Die "langen Schatten" der "Verfassungsfeindlichkeit" fallen insoweit auf diejenigen Gruppen oder Personen, die in unterschiedlichster Art und Weise in Berührung zu den in den VSBen als "eindeutig bestimmte verfassungsfeindliche Organisationen" geraten. Die Grauzone wird damit zur Dunkelzone, in der die Grenzen des "verfassungsfeindlichen Feldes" nicht mehr auszumachen sind.

Dies gilt in besonderem Maße für die Darstellung politischer Bewegungen, bei denen klare Organisationsstrukturen fehlen und somit eindeutige Zu-rechnungen von politischen Zielsetzungen und poli-tischem Handeln kaum möglich sind.

Die sogenannte "Undogmatische Neue Linke" ist ein Beispiel für eine solche nicht genau abzugrenzen-de Bewegung, die in den VSBen als "schwer über-schaubar" und "buntscheckig" vorgestellt wird.¹⁾ Die Rede ist von einer "Szene", die "aus zahl-reichen, meist kleinen Gruppen, oft nur lockeren, kurzlebigen Zusammenschlüssen ohne feste Mitglied-erschaft und Programm" besteht²⁾. Die Bewertung und Einordnung dieser "Undogmatenszene"³⁾ bereitet Schwierigkeiten, die auch in den VSBen ihren ent-sprechenden Niederschlag gefunden haben. Während einerseits die Darstellung der "Undogmatischen Neuen Linken" eigenständig in einem gesonderten Kapitel⁴⁾ oder unter der Rubrik "Neue Linke"⁵⁾ er-

1) B-VSB 1977, S.104

2) B-VSB 1979, S.97

3) so die terminologische Kennzeichnung im Schl.-Hol. VSB 1977, S.12

4) vgl. Broschüre "Wehrhafte Demokratie..." (FN 4 S. 118) , S.81

5) z.B. im B-VSB 1979, S.90,97

folgt, gibt es andererseits VSBe, die diese "Szene" insgesamt oder teilweise dem "Terrorismus" zuordnen¹⁾.

Diese Problematik der unpräzisen Grenzziehung wird von Seiten der VSBerichterstatter offen zugegeben, wenn es heißt, daß es "zwischen den verschiedenen Gruppen der undogmatischen Linken - gleichgültig, ob sie die Gewalt ablehnen, bejahen oder selbst anwenden - (...) eine Vielzahl von weltanschaulichen Überschneidungen sowie ideologischen personellen Verbindungen und Verzahnungen (gibt), die zu fließenden Übergängen führen und eindeutige Abgrenzungen erschweren"²⁾. Da aber gerade "die Grenzen zum terroristischen Umfeld (als) fließend" angesehen werden, könnte man annehmen, daß in diesem Zusammenhang die Berichterstattung - zur Vermeidung einer pauschalen Kriminalisierung - vorsichtig und behutsam verfährt und infolgedessen lediglich über das berichtet wird, was dem Leser eine präzise und differenzierte Betrachtung der unterschiedlichen Bereiche ermöglicht. Der Hinweis im B-VSB scheint diesem Problem Rechnung zu tragen, wonach es neben der "Undogmatischen links-extremistischen Szene" auch Gruppen gibt, "die auf den gleichen Aktionsfeldern, häufig mit ähnlichen Namen (Basisgruppen, Initiativen, Kollektive), und Aktions- und Organisationsformen wirken, ohne extremistische Ziele zu verfolgen"³⁾. Wird hier noch das Bemühen um eine differenzierte

1) z.B. Schl.-Hol. VSB 1977, S.12ff; Bad.-Württ. VSB 1978, S.27

2) Schl.-Hol. VSB 1977, S.13f

3) B-VSB 1979, S.97

Betrachtungsweise erkennbar, ist in anderen VSBen davon kaum etwas zu bemerken; als Beispiel dafür sei der Rheinland-Pfälz. VSB zitiert: "Der undogmatischen 'Neuen Linken' werden Gruppen und Einzelpersonen zugerechnet, die nach alternativen Lebens- und Gesellschaftsformen suchen. (...) Das Spektrum der Aktivitäten (reicht) von weitgehend unpolitischen Gruppen in Wohngemeinschaften - zur Erprobung alternativer Lebens- und Wirtschaftsformen - über zahlreiche gesellschaftliche Randgruppen wie Spontaneisten und anpolitisierte Kriminelle bis hin zu sogenannten Roten- und Schwarzen Hilfen sowie Knast- und Gefangenengruppen"¹⁾.

Hiernach ist es nichtmals mehr die kritische politische Meinungsäußerung, sondern bereits das bloße Leben in Wohngemeinschaften, also die Abweichung von der Normalität bürgerlicher Lebensweisen, was den Verdacht des "Verfassungsfeindlichen" begründet. Damit ist der Raum der "Verfassungsfeindbestimmung" dermaßen erweitert, daß je nach politischer Opportunität darin weitere Gruppen und Aktivitäten Platz finden: "Alternative Wohngemeinschaften und Selbstversorgungsgruppen, emanzipatorische Frauengruppen, Ökogruppen"²⁾.

Um die "buntscheckige" Vielfalt zu illustrieren, wird eine "Alternativzeitung" zitiert, die sich unter anderem an die "Militanten, Stadtindianer, Lesben, die Sozialisten, Makrobioten, Ökologen,

1) Rheinl.-Pfälz. VSB 1979, S.43

2) ebenda, S.44; immerhin werden diese Gruppen zu den gewaltablehnenden gezählt.

die Phantasten, Fortschrittsgegner, Kiffer, Kämpfer und Chaoten" wandte¹⁾.

Die Vielfalt der Organisationsformen wird ebenfalls durch ein Zitat belegt: "Es gibt Wohngemeinschaften, Kneipen, Landkommunen, Kollektive von Anwälten, Sozialarbeitern, Lehrern, Kindergärtnern. Es gibt alternative Werkstätten und hundert Alternativzeitungen, - und Frauengruppen, Versuche, eine andere Medizin, Ernährung und Ökologie zu entwickeln, es gibt Buchläden und Zentren..."²⁾.

Schließlich gehört die "Tageszeitung" (TAZ) dazu, "die als Sprachrohr aller undogmatischen Neuen Linken zu verstehen ist..."³⁾.

Anhand dieser Beispiele läßt sich feststellen, daß Abweichungen von tradierten Ordnungsvorstellungen bürgerlicher Provinienz in das Spektrum "verfassungsfeindlicher Bestrebungen" einbezogen werden können und in manchen VSBen bereits einbezogen werden.

2.4.3. Die Bestimmung der "sicherheitsgefährdenden und der extremistischen Bestrebungen von Ausländern"

Die Darstellung der "sicherheitsgefährdenden und extremistischen Bestrebungen von Ausländern"⁴⁾ in den VSBen erfolgt in ähnlicher Weise wie die der "verfassungsfeindlichen Bestrebungen" von Deutschen; insoweit gilt im wesentlichen das, was in den vorherigen Abschnitten ausgeführt wurde. Da-

1) B-VSB 1977, S.104

2) ebenda

3) Rheinl.-Pfälz. VSB 1979, S.44; Bay.VSB 1979, S.62

4) So die Überschrift im B-VSB 1979, S.122

rüber hinaus bedarf es jedoch der Untersuchung von einigen Besonderheiten, die weitere Fragen im Hinblick auf die Bestimmung der "Verfassungsfeindlichkeit" in den VSBen aufwerfen.

Während die Definition und die Anwendung des Begriffes "Extremismus" gleichermaßen für deutsche und ausländische Organisationen und ihre Aktivitäten gilt¹⁾, besitzt der Begriff der Sicherheitsgefährdung eine spezifische über den Begriff des "Extremismus", d.h. der "Verfassungsfeindlichkeit", hinausgehende Bedeutung.

Nach der gesetzlichen Grundlage in Art.73 Nr.10c und Art.87 Abs.1 S.2 2.Halbsatz GG sind "sicherheitsgefährdend" die "Bestrebungen im Bundesgebiet, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der BRD gefährden". Schutzgut sind also die auswärtigen Belange und nicht - wie bei "verfassungsfeindlichen, bzw. extremistischen" Bestrebungen die fdGO²⁾.

Schließlich muß es sich nach der Grundgesetzschrift bei den "sicherheitsgefährdenden Bestrebungen" um Gewalttaten handeln, welche vom Boden der BRD aus gegen die politischen Verhältnisse in anderen Staaten durchgeführt oder vorbereitet werden.

1) Für den Begriff "extremistisch" wird in diesem Zusammenhang auch der Begriff "verfassungsfeindlich" verwendet, vgl. Rheinl.-P. VSB 1979, S.67

2) vgl. H.-U. Evers, Bonner Kommentar, a.a.O., S.33

Ein Blick auf die Darstellung der "verfassungsfeindlichen", bzw. "extremistischen" und "sicherheitsgefährdenden Bestrebungen der Ausländer" in den verschiedenen VSBen macht deutlich, daß eine genaue Trennung zwischen den beiden Arten von Bestrebungen nicht vorgenommen wird.

Dies beweist einmal die uneinheitliche Terminologie. Im B-VSB 1968 findet sich lediglich eine Rubrik unter der Überschrift: "Kommunistischer Einfluß unter ausländischen Arbeitern"¹⁾. In den weiteren B-VSBen heißt es dann in den Überschriften: "Sicherheitsgefährdende Bestrebungen von Ausländern". Gleichzeitig ist jedoch in den so überschriebenen Abschnitten die Rede von "ausländischen Extremisten" oder "ausländischen Extremistengruppen".²⁾

In anderen VSBen sind Überschriften zu lesen wie: "Politisch extremistische Ausländerorganisationen"³⁾, "Aktivitäten politisch extremer Ausländer"⁴⁾ oder "Extremistische Bestrebungen von Ausländern"⁵⁾. Gleichzeitig werden in diesem Zusammen-

1) ebenda, S.101; recht aufschlußreich ist die sich aus der Darstellung ergebende Tatsache, daß zu dem damaligen Zeitpunkt (1968) ohne Rechtsgrundlage die politischen Aktivitäten von in der Bundesrepublik lebenden Ausländern beobachtet worden sind; also eine illegale Praxis, die erst durch die Grundgesetzänderung vom 28.7.1972 (vgl. FN 2, S.36 Teil II) legalisiert wurde.

2) B-VSB 1977, S.138 f

3) Schl.-Hol. VSB 1977, S.34

4) Bad.-Württ. VSB 1978, S.88

5) Nieders. VSB 1978, S.35

hang auch "sicherheitsgefährdende Aktivitäten" mitbehandelt¹⁾.

In den zuletzt erschienenen B-VSBen werden die "extremistischen Organisationen" von Ausländern wie folgt definiert: "Darunter werden hier solche Organisationen der im Bundesgebiet lebenden Ausländer verstanden, deren Bestrebungen sich im Sinne von §3 Abs.1 VerfSchG gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung oder - aus politischen Motiven - gegen die Sicherheit des Bundes oder eines Landes richten oder die durch Anwendung von Gewalt oder hierauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden"²⁾.

Trotz dieses Präzisierungsversuches bleibt die konkrete Bestimmung dessen, was als "extremistisch" also "verfassungsfeindlich" bzw. "sicherheitsgefährdend" in den VSBen gekennzeichnet wird, weiterhin unklar.

Zunächst wird allgemein der Eindruck erweckt, daß das in den VSBen im Einzelnen registrierte Verhalten von Ausländern grundsätzlich mit den Gesetzen der BRD nicht in Einklang steht. Dies geschieht unter anderem durch Formulierungen wie: "Der ganz überwiegende Teil der über 4 Millionen in der BRD lebenden Ausländer verhält sich im

1) vgl. Schl.-Hol. VSB 1977, S.34f.; Bad.-Württ. VSB 1978, S.88ff.; Nieders. VSB 1978, S.35ff.

2) B-VSB 1981, S.149; 1982, S.4 (Rubrik: Sicherheitsgefährdende und extremistische Bestrebungen von Ausländern)

Gastland gesetzestreu. Nach wie vor beteiligt sich nur ein zahlenmäßig geringer Teil von extremistischen Vereinigungen organisierter Ausländer an (...) Bestrebungen..."¹⁾

Das eine solche Darstellung falsch ist, beweisen beispielsweise die Berichte über die italienische oder spanische KP, denen an keiner Stelle gesetzeswidriges Verhalten vorgeworfen wird und wohl auch nicht vorgeworfen werden kann.

Bei bestimmten Ausländerorganisationen läßt sich kein Anhaltspunkt für die Kennzeichnung als "verfassungsfeindlich" oder "sicherheitsgefährdend" finden, es sei denn, daß die illoyale Einstellung gegenüber dem "Gastland"²⁾ oder die bloße legale oppositionelle Haltung gegen die politischen Herrschaftsverhältnisse im jeweiligen Heimatland als ausreichend für eine derartige Charakterisierung erachtet wird. Weder ein auf die Beseitigung der fdGO zielendes Verhalten noch tatsächliche bzw. vorbereitete Gewaltaktionen gegen den Heimatstaat werden beispielsweise den "orthodox-kommunistischen" Parteien Griechenlands, Italiens, Spaniens vorgeworfen, und trotzdem werden sie nach wie vor in den meisten VSBen als "verfassungsfeindlich" bzw. "sicherheitsgefährdend" aufgeführt.³⁾

1) B-VSB 1979, S.122

2) vgl. Schl.-Hol. VSB 1979, S.40, wonach - anscheinend die Illoyalität gegenüber dem Gastland ein Merkmal des "Politischen Ausländer-Extremismus" ist; ebenso Nieders. VSB 1978, S.34

3) vgl. B-VSB 1977, S.155ff; 1978, S.162; 1979, S.138f; Bay. VSB 1979, S.116ff; Bad.-Württ. VSB 1978, S.89

Folgende Beispiele mögen verdeutlichen, mit welchem Ausmaß an politischer Beliebtheit ausländische Organisationen Eingang in die VSB_e finden: So liest man von der Panhellenischen Sozialistischen Bewegung (PASOK) - der jetzigen griechischen Regierungspartei - "..., deren Ziele die nationale Unabhängigkeit, die Volksherrschaft, die soziale Befreiung und ein demokratisches Verfahren bei politischen Entscheidungen sind..."¹⁾. Ein anderes Beispiel: "Die UP (Unidad Popular) ist ein sozial-revolutionärer Zusammenschluß, der an der damaligen Volksfrontregierung Allendes in Chile beteiligten Parteien"²⁾.

Besonders bemerkenswert ist die Darstellung der Ziele und Aktivitäten bestimmter ausländischer Organisationen, die nach der Logik der VSB_e deren "verfassungsfeindlichen" bzw. "sicherheitsgefährdenden" Charakter mitbestimmen. Da ist die Rede von der "Agitation gegen den Schah und sein Verbrecherregime"³⁾. Der Tatbestand der "Verunglimpfung ausländischer Regierungen und Staatsmänner"⁴⁾ liegt wohl auch vor, wenn "gegen die faschistischen Militärdiktaturen in Argentinien, Bolivien, Kolumbien und Nicaragua (agitiert)" wird.⁵⁾

1) Bay.VSB 1976, S.56; die "PASOK" findet auch im Bad.-Württ. VSB 1977, S.61, Erwähnung

2) Bay. VSB 1978, S.131

3) Bay. VSB 1976, S.57

4) B-VSB 1969/70, S.55

5) Bay. VSB 1978, S.131

Unter dem Stichwort "Agitation" der "ausländischen orthodoxen Kommunisten" werden folgende Punkte aufgezählt: "Ausländergesetzgebung, Mängel in der Schul- und Berufsausbildung, Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit, Diskriminierung, Verletzung der Menschenrechte und Verweigerung des Kommunalwahlrechtes für Ausländer"¹⁾.

Wenn demgegenüber im niedersächs. VSB 1978 darauf verwiesen wird, daß sich die große Mehrzahl der "gegenüber dem Gastland sich völlig loyal" verhaltenden Ausländer "in ihren zahlreichen Vereinen und Vereinigungen (...) mit der Pflege heimatlicher Bräuche und mit den Bedingungen ihres Alltagslebens in der BRD (beschäftigten)" und "dabei (...) im allgemeinen bemüht (sind), das Gastrecht nicht infragezustellen"²⁾, so scheint damit das Kontrastbild zum "Ausländerextremismus" gekennzeichnet zu sein: Folkloristisch, unpolitisch, unauffällig, unkritisch und dankbar, Gast in der BRD sein zu dürfen. Abweichungen von diesem Bild des "loyalen Gastarbeiters" sind zumindest "extremismusverdächtig".

Der Begriff des "Verfassungsfeindlichen" oder der "Sicherheitsgefährdung" verliert damit jegliche Konturen und steht in keinerlei Weise mehr in seinem ursprünglichen Zusammenhang: "Verfassungsschutz".

1) Schl.-Holst. VSB 1977, S.35

2) Nieders. VSB 1978, S.34

2.4.4. Die "Verfassungsfeind-Bestimmung" von einzelnen Personen

In den vorangegangenen Abschnitten wurde Art und Inhalt der "Verfassungsfeindlichkeits-Erklärung" gegenüber Organisationen, Parteien und Initiativen, also von Personenzusammenschlüssen, analysiert.

Aber nicht allein Organisationen werden in den VSBen aufgeführt, sondern darüber hinaus sind in den Berichten auch namentlich genannte Personen registriert.

Zumeist erfolgt die Namensnennung im Zusammenhang mit der Darstellung einzelner Organisationen. Dabei werden in der Regel die führenden Organisationsmitglieder wie Vorstandsvorsitzende, ihre Stellvertreter etc. mit Namen erwähnt¹⁾.

Daneben werden einzelne Personen auch dann genannt, wenn sie sich durch bestimmte Aktivitäten hervorgetan haben oder wegen Verdachts strafbarer Handlungen vor Gericht standen²⁾. Neben der Namensnennung sind zum Teil auch Angaben über Beruf und Alter in den Berichten enthalten³⁾. Schließlich sind einzelne Personen auch Gegenstand umfangreicherer Darstellungen in eigenen Abschnitten⁴⁾.

Gelegentlich werden auch Personen in den VSBen aufgeführt, die nicht Mitglied von "verfassungs-

1) vgl. B-VSB 1979, S.20, 61; Bay.VSB 1979, S.22, 30, 31, 32

2) vgl. z.B. B-VSB 1979, S.24

3) ebenda

4) vgl. Schl.-Holst. VSB 1979, S.13; B-VSB 1982, Kapitel: Rechtsextremismus, S.23

feindlichen" Organisationen sind, sondern lediglich mit Mitgliedern "verfassungsfeindlich" eingestufte Gruppierungen punktuell zusammenarbeiten. Ein bekanntes Beispiel dafür ist die Nennung des Schriftstellers Bernt Engelmann im Monatsbericht "Politische Sicherheitslage in Bayern" im Dezember 1979. Grund für diese Erwähnung war die Erstunterzeichnung eines Aufrufes "Gemeinsam gegen rechts - Stoppt Strauß jetzt". Da die Namensnennung unter der Hauptüberschrift "Linksextreme Aktivitäten und Bestrebungen", im Hauptabschnitt: "Orthodoxe Kommunisten" erfolgte¹⁾, wurde der Verdacht der "Verfassungsfeindlichkeit" eben auch auf den Schriftsteller Engelmann gelenkt.

In ähnlicher Weise wurde bereits im B-VSB 1968 eine Verbindung zwischen im einzelnen genannten Personen und einem "kommunistisch beeinflussten" Komitee hergestellt, so daß sowohl der "Kommunisten-Verdacht" über die erwähnten Personen auf das Komitee und umgekehrt über die "kommunistisch-verdächtige" Organisation auf die Personen wie Prof. Flechtheim, Heydorn und Barsch gelenkt werden konnte²⁾.

Schließlich erfolgt die Nennung von einzelnen Personen auch dann, wenn keinerlei organisatorische oder sonstige Verbindung zu "verfassungsfeindlichen" Gruppierungen besteht, sondern öffentliche

1) unveröffentlichte Niederschrift des Bayrischen Verwaltungsgerichts München vom 9.7.1980 in dem Verfahren - M 1367 IX 80 und M IX 1467 VII 80 -

2) B-VSB 1968, S.103

Äußerungen den Verdacht hervorrufen können, "verfassungsfeindliche Bestrebungen" sollten unterstützt werden.

So wird beispielsweise ein "Aufruf des radikalen Sozialisten Jean Amery"¹⁾ unter der Überschrift: "Für eine Volksfront dieser Zeit", den die "kommunistische Wochenzeitung 'Die Tat' (...) abdruckte, obwohl er einige kritische Passagen gegenüber dem orthodoxen Kommunismus enthielt", der "Belebung des Volksfrontgedankens" und damit einer "verfassungsfeindlichen" Aktivität bezichtigt²⁾.

Die letztgenannten Beispiele machen deutlich, daß - ebenso wie Organisationen und nach der gleichen Konstruktion - auch einzelne Personen in den Kreis der "Verfassungsfeind-Verdächtigen" einbezogen werden können, selbst wenn es nur partielle organisatorische oder gedankliche Kontakte zur "Mitte des Extremismus" gibt. Dabei spielen letztlich ebenfalls mehr oder weniger Opportunitäts-erwägungen bzw. politisches Kalkül (zumindest im Fall Engelmann) die ausschlaggebende Rolle bei der Entscheidung, wer im VSB mit Namen aufgeführt wird.

1) B-VSB 1974, S.67

2) ebenda

2.5. Unterschiede in der Bewertung der "Verfassungsfeindlichkeit" zwischen den einzelnen VSBen des Bundes und der Länder

Im vorangegangenen Abschnitt konnte nachgewiesen werden, daß der VSBerichterstattung kein präzise bestimmbarer Begriff der "Verfassungsfeindlichkeit" zugrunde liegt, und die Bestimmung dessen, was als "verfassungsfeindlich", "extremistisch" oder "sicherheitsgefährdend" in den Berichten aufgeführt ist, völlig uneinheitlich ausfällt. Manche Bewertung läßt dabei sogar die Vermutung der politischen Opportunität aufkommen.

Diese Vermutung erhärtet sich, wenn im folgenden - anhand von Beispielen - der Frage nachgegangen wird, inwieweit zwischen den Bundes- und Länderberichten unterschiedliche Bewertungen erfolgen, denen ein voneinander abweichendes politisches Verständnis von der "Verfassungsfeindlichkeit" zugrundeliegt.

Zunächst scheint in diesem Zusammenhang der Hinweis im B-VSB 1968 als recht fragwürdig, wonach "der Bericht das Ergebnis zeitraubender Analysen verschiedener Bundes- und Länderbehörden ist, die der gegenseitigen Erörterung und Abstimmung bedürfen"¹⁾. Sollte damit eine inhaltliche Harmonisierung gemeint sein, so mag diese im Hinblick auf die sogenannten "verfassungsfeindlichen Kern- und Nebenorganisationen" weitestgehend gegeben sein; im übrigen kann jedoch von einer "abgestimmten" Bewertung in den VSBen nicht die Rede sein.

1) ebenda, S.4

Damit ist allerdings nicht die "hie und da" zu verzeichnende "Akzentverschiebung" angesprochen, denen die regionalen Besonderheiten der Länder-VSBe zugrundeliegen, worauf der bayrische VSB besonders hinweist¹⁾; daß dieser Umstand hier berücksichtigt wird, versteht sich von selbst.

Zunächst fällt bei einem Vergleich zwischen den Bundes- und Länder-VSBen auf, daß bestimmte Organisationen in einigen Berichten aufgeführt, in anderen dagegen nicht einmal erwähnt werden. Das "Sozialistische Büro", daß seinen Sitz in Offenbach/Hessen hat, bleibt beispielsweise in den Hessischen VSBen unerwähnt; in den meisten anderen VSBen der Länder und in allen Berichten des Bundes wird das "SB" unter der Rubrik "Neue undogmatische Linke" - häufig als einzige Organisation - aufgeführt.²⁾

Ähnlich verhält es sich bei den Darstellungen von "DKP-beeinflußten Organisationen". Während in den Hessischen VSBen von 1978 und 1979 in diesem Zusammenhang lediglich die Deutsche Friedensunion (DFU) und die Vereinigung der Verfolgten des Nazi-Regimes - Bund der Antifaschisten (VVN/BdA) aufgeführt sind, werden in den Berichten Bayerns und des Bundes weitere Organisationen wie das Komitee für Frieden, Abrüstung und Zusammenarbeit (KFAZ),

1) Bay. VSB 1978, S.11; 1979, S.11

2) B-VSB 1976, S.106; 1977, S.105; 1978, S.107; 1979, S.98; Bay. VSB 1979, S.62; Schl.-Hol. VSB 1979, S.35; Nieders. VSB 1978, S.19

die deutsche Friedensgesellschaft - Vereinigte Kriegsdienstgegner (DFG/VK), die Vereinigung demokratischer Juristen (VDJ)¹⁾, die demokratische Fraueninitiative (DFI) und Komitees und Initiativen gegen die Berufsverbote behandelt²⁾. Gerade auch die allgemeine Einschätzung der "DKP-beeinflußten Organisationen" in den VSBen weist nicht zu übersehende Unterschiede zwischen den einzelnen Berichten auf. In den B-VSB der letzten Jahre werden - wie oben bereits aufgeführt - derartige Vereinigungen in einem eigenen Kapitel dargestellt, um "jeder pauschalen Zurechnung aller in diesen Organisationen tätigen Mitgliedern zum Kommunismus entgegenzuwirken"³⁾. Dieses Bemühen um eine stärkere Differenzierung kommt auch in dem Hinweis zum Ausdruck, daß "diese Organisationen (zwar) Einzelforderungen der DKP auf-(nehmen), (...) aber auch Ziele (verfolgen), die nicht gegen die fdGO gerichtet sind"⁴⁾. Auch heißt es weiter,

-
- 1) Wie unterschiedlich die Bewertung der VDJ ausfällt, beweist sehr anschaulich die Äußerung des damaligen Präsidenten des Bundesverfassungsschutzamtes Günther Nollau, der keine "verfassungsfeindlichen" Ziele in der VDJ-Satzung enthalten sieht und auch nichts von "verfassungsfeindlichen" Aktivitäten der VDJ weiß; vgl. Der Spiegel Nr.19/1978, S.62. Diese unterschiedliche Bewertung der VDJ führte auch dazu, daß die Juristin Charlotte Nieß-Mache in Bayern nicht in den Richterdienst, jedoch in NRW in den öffentlichen Dienst übernommen wurde; alleiniger Grund für die Nichteinstellung war die Mitgliedschaft in der von den bayerischen Behörden als "verfassungsfeindlich" qualifizierten VDJ.
- 2) Bay. VSB 1978, S.34ff; 1979, S.32ff; B-VSB 1978, S.92ff; 1979, S.85ff
- 3) So B-VSB 1979, S.5
- 4) ebenda, S.85

daß "in den meisten der Organisationen (...) Teile der Vorstände, nicht aber die Mehrheit der Vorstandsmitglieder (...) Kommunisten sind".¹⁾ Eine solche differenzierte Betrachtung erhält gerade auch dadurch ihre Bedeutung, daß - wie es ausführlich in den B-VSBen bis 1982 betont wird - "der Bericht kein Urteil darüber (fällt), ob ein Bewerber für den öffentlichen Dienst, der Mitglied einer in ihm erwähnten Organisation ist, die beamtenrechtlichen Voraussetzungen für eine Einstellung erfüllt oder nicht"²⁾.

Diese oder ähnliche Formulierungen, die eine pauschale Verdächtigung zu verhindern versuchen, fehlen beispielsweise im Bayerischen und im Rheinland-Pfälz. VSB³⁾. Auch werden in diesen Berichten "DKP-beeinflußte Organisationen" nach wie vor in dem Kapitel: "Orthodoxe Kommunisten" behandelt.⁴⁾

Derartige Textunterschiede, die dem Leser nicht unerhebliche Widersprüche erkennbar machen, können letztlich nur auf verschiedenartigen politischen

1) ebenda

2) ebenda, S.5

3) vgl. Bay. VSB 1979, S.32; Rheinl.-P. VSB 1979, S.20

4) Bay. VSB 1979, S.32ff; Rheinl.-P. VSB 1979, S.19ff

Bewertungen und interessen-unterschiedlichen Intentionen der VSBerichtherausgeber beruhen.¹⁾

Sehr deutlich kommen diese bewußten "Akzentverschiebungen" auch bei der Behandlung einzelner Organisationen oder Aktivitäten zum Ausdruck. Die Darstellung des "dritten internationalen Russell-Tribunals" in verschiedenen VSBen belegt dieses in überzeugender Weise.

In dem Schleswig-Holstein. VSB 1977²⁾ und in den Bayerischen VSBen 1977 und 1978³⁾ sind ausführliche Berichte über das Tribunal enthalten; man liest dort von Versuchen "dogmatischer und undogmatischer Gruppen der Neuen Linken", die BRD zu diffamieren und in der westlichen Welt zu isolieren. Damit ist für die bayerischen und schleswig-holsteinischen VSB-Herausgeber nicht nur der

1) Auf diese nicht zu übersehende Unterschiedlichkeit weist Gerd Heidenreich in: Die Zeit, Nr.9, vom 23.2.1979, S.43, hin: "... Der VSB des Bundes 1977 weist das DKEG und dem ihm zugeordneten 'Bund Heimattreuer Jugend BHJ' als rechts-extremistische Organisationen aus; der bayrische Verfassungsschutz hingegen verzichtet auf die Nennung beider Gruppierungen, obwohl das DKEG in Planegg bei München beheimatet und in München eingetragen ist. - In Bayern gilt das DKEG sogar als "besonders förderungswürdig": es ist von Steuern befreit, und Spenden für das "Kulturwerk" sind abzugsfähig. - Präsident des DKEG ist einer der höchsten Rechtswahrer im Freistaat: Dr.K.-G. Stempel, Richter am Obersten Landesgericht." Heidenreich interpretiert dies als "deutsche Merkwürdigkeit, die das Ende liberaler Geduld provoziert".

2) ebenda, S.21ff

3) ebenda, S.66ff, bzw. S.69ff

"verfassungsfeindliche" Charakter dieser Veranstaltung bewiesen, sonder darüber hinaus wird auch durch die ausführliche, mehrere Seiten umfassende Darstellung das besondere Augenmerk des Lesers auf das "Russell-Tribunal" als "verfassungsfeindliche Aktivität" gelenkt.

Demgegenüber scheinen die Herausgeber der VSBe in den Bundesländern, in denen das "Tribunal" stattfand (Hessen (Frankfurt), NRW (Köln)) anderer Auffassung zu sein. In den NRW-VSBen 1978 und 1979 bleibt jene Veranstaltung völlig unerwähnt; in den hessischen VSBen 1978 und 1979 wird sie nur am Rande aufgeführt, und zwar derart, daß eine explizite Aussage über oder ein Hinweis auf ihre "Verfassungsfeindlichkeit" unterbleibt¹⁾. Lediglich ist die Rede von "Russell-Unterstützer-Gruppen" und deren Versuche, auf die inhaltliche Gestaltung des "Tribunals" Einfluß zu nehmen. Da - nach der Einschätzung der VSBe - diese Gruppen in das "Vorfeld des Terrorismus" einzuordnen sind, wird mit den Hinweisen in den hessischen aber auch in den schleswig-holsteinischen VSBen²⁾, wonach Sprecher des "Tribunals" sich von diesen Gruppen distanzierten, einer pauschalen Verdächtigung, die die "Russell-Veranstaltung" in die Nähe des "Terrorismus" rückt, entgegenwirkt.

Im krassen Gegensatz dazu trägt der Text im Bayerischen VSB 1977 zu dieser Verdächtigung geradezu bei, wenn es dort - ohne weitere Ausführungen -

1 ebenda, S.23, 28, 35

2) Hess.VSB 1978, S.28; 1979, S.35; Schl.-Hol. VSB 1977, S.23

heißt, daß auch sogenannte "Antifolterkomitees und andere Gruppen der terroristischen Randszene, die sich vielfach in Russell-Initiativen oder Russell-Unterstützungskomitees umbenannten, ihre Unterstützung (zusicherten)"¹⁾.

In dem neuen, unter der Verantwortung von Innenminister Eduard Zimmermann herausgegebenen B-VSB wird eine Wende auch in der "Berichtspolitik" - erkennbar - vollzogen.

Zunächst fällt auf, daß - anders als in den übrigen B-VSBen - der "Linksextremismus" an erster und der "Rechtsextremismus" an zweiter Stelle abgehandelt wird.

Die bis 1982 erschienenen auf eine größere Differenzierung bedachten B-VSBs versuchten die pauschale Zurechnung der sogenannten DKP-beeinflußten Organisationen zu den "Orthodoxen Kommunisten" dadurch zu verhindern, daß beide Gruppierungen in zwei voneinander getrennten Kapiteln aufgeführt wurden. Im neuen B-VSB 1982²⁾ werden die "DKP-beeinflußten Organisationen" unter der Kapitel-Überschrift: "Orthodoxe Kommunisten" behandelt; die Differenzierung ist somit gefallen.

Anders als in den während der sozial-liberalen Koalition erschienenen B-VSBen fehlt auch in den beiden zuletzt herausgegebenen B-VSBen der Hinweis, daß der Bericht kein Urteil über die Verfassungstreue der Mitglieder jener Organisationen fällt, die in den VSBen aufgeführt sind.

1) ebenda, S.68

2) B-VSB 1982 (hektographiert), S.29ff

Generell läßt sich bei einem Vergleich der der Untersuchung zugrundeliegenden VSBe festhalten, daß, neben den Berichten des Bundes bis 1982 und NRWs, insbesondere der hessische VSB eine sichtbare Tendenz zu einer differenzierteren Darstellung "verfassungsfeindlicher Bestrebungen" erkennen läßt. In auffälligem Gegensatz dazu stehen - sozusagen als Gegenpol - die Bayerischen VSBe, die in nicht seltenen Fällen sich den Vorwurf der pauschalen Verdächtigung gefallen lassen müssen. Wenn auch nicht von einem grundsätzlichen Unterschied zwischen Berichten aus sozial-liberal regierten Ländern und aus CDU bzw. CSU regierten Ländern gesprochen werden kann, so lassen jedoch gerade unter diesem Aspekt vorgenommene Vergleiche unterschiedliche Bewertungen und Akzentsetzungen erkennen . Die noch weiter unter vorgenommenen Ausführungen zu den parlamentarischen Auseinandersetzungen über die VSBe werden diese These bestätigen.

Teil IV.

Die Wirkungsweise der Verfassungsschutzberichte

Wenn in verschiedenen Berichten ausdrücklich darauf hingewiesen wird, daß "der VSB (...) ausschließlich Informationsbeitrag zur politischen Auseinandersetzung (ist)" und "Rechtsfolgen (...) mit ihm nicht verbunden werden (dürfen)"¹⁾, dann mag mit dieser Funktionseingrenzung zwar die politische Intention einiger Innenminister zum Ausdruck gebracht sein. Daß diese Intention sich jedoch in der Wirklichkeit nicht durchzusetzen vermochte, macht die vielfältige Wirkungsweise im staatlichen und außerstaatlichen Bereich deutlich, die weit über den Rahmen der "geistig-politischen Auseinandersetzung" hinausgreift und zu einer repressiven Behinderung in der politischen Betätigung der in den VSBen aufgeführten Organisationen und ihrer Mitglieder führt.

Bereits die Tatsache, daß der oben zitierte Hinweis in einigen Länder-VSBen ausgeklammert bleibt²⁾, läßt eine andere Auffassung seiner Herausgeber erkennen.

Schließlich deutet auch die gezielte Verteilung der VSBen an Gerichte und Behörden darauf hin, daß diese in der Praxis auch tatsächlich Verwendung finden.

1) B-VSB 1979, S.5

2) Vgl. S. 163

Die im folgende aufgezeigte Rezeption der VSBe durch Verwaltung und Gerichte bestätigt diese Vermutung.

Die Auswirkungen der VSBe im außerstaatlichen, gesellschaftlichen Bereich sind weiterer Untersuchungsgegenstand. Damit ist - zusammen mit dem Parlament - das eigentliche Terrain betroffen, auf dem die "geistig-politische Auseinandersetzung mit den Verfassungsfeinden" stattfinden soll, um dem staatlichen Programm des "Verfassungsschutzes durch Aufklärung" zum Erfolg zu verhelfen.

Die Wirkungsweise der VSBe kann im Rahmen dieser Arbeit nur anhand von Beispielen dargestellt werden. Es handelt sich zumeist um Einzelfälle mit exemplarischem Charakter, die überhaupt der Öffentlichkeit erst über bestimmte Medien oder die betroffenen Organisationen bzw. die Mitglieder derselben bekanntgeworden sind, und die nur als ein Teil einer Vielzahl von bekannten und mehr noch unbekannten Fällen betrachtet und eingeordnet werden sollten.

1. Die Rezeption der Verfassungsschutzberichte
durch die Verwaltung

Angesichts der oben beschriebenen Verteilungspraxis kann davon ausgegangen werden, daß den meisten staatlichen sowie kommunalen Behörden VSBe zur Verfügung stehen. Zumindest wird diese Annahme auf diejenigen Behörden zutreffen, die in ihrer Arbeit mit der Problematik "verfassungsfeindlicher Bestrebungen" mittelbar oder unmittelbar konfrontiert sind. Dazu gehören insbesondere diejenigen, die Entscheidungen auf der Grundlage von Gesetzen treffen, in denen über den unbestimmten Rechtsbegriff der fdGO oder entsprechenden Begriffe "verfassungsfreundliches" oder "verfassungsfeindliches" Verhalten für das Verwaltungshandeln bedeutsam werden kann.

Ein Beispiel dafür ist § 7 Abs.1 Ziffer 2 BBeamtenG, wonach Voraussetzung für die Ernennung eines Beamten ist, daß er "die Gewähr dafür bietet, daß er jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes eintritt....". § 9 Abs.1 Jugendwohlfahrtsgesetz bildet ein weiteres Beispiel; danach dürfen Träger der freien Jugendhilfe nur unterstützt werden, "wenn sie die Gewähr für eine den Zielen des GG förderliche Arbeit (...) bieten...".

Bei der im Einzelfall notwendig werdenden Entscheidungsbegründung vermögen - gerade angesichts der sich damit verbindenden Schwierigkeiten präziser Gesetzesanwendung - die VSBe gute Hilfsdienst zu leisten.¹⁾

Daß die Berichte diese Funktion auch im Interesse der Behörden zu erfüllen vermögen, ist ebenfalls die Auffassung der Bundesregierung. Anlässlich einer parlamentarischen Anfrage, bei der auf die verspätete Veröffentlichung der VSBe verwiesen wurde, gab der damalige parlamentarische Staatssekretär Gerhart Baum zu bedenken, daß neben der Öffentlichkeit auch die (im Sicherheitsbereich tätigen) Behörden daran interessiert sind, "einen Bericht in die Hand zu bekommen, mit dem sich arbeiten läßt und der sich sehen lassen kann"²⁾.

Auch das BVerfG wird vermutlich an die Verwertbarkeit der VSBe bei den Einstellungsverfahren gedacht haben, als es in der als liberal empfundenen Passage³⁾ seines sog. Radikalenbeschlusses im Hinblick auf die "vorläufige" Beurteilung eines Bewerbers für den Vorbereitungsdienst als ausreichend angesehen hat, wenn dabei

1) So explizit soll diese These für die Einstellungsbehörden gelten, vgl. Alfred Emmerlich Verfassungsschutz: Amtshilfe und Öffentlichkeitsarbeit, a.a.O., S.188ff

2) DT-BT, Stenogr. Berichte, VII/7379

3) So Ralf Dreier, Verf. u. Ideologie, S.150

alle Umstände zugrundegelegt werden, "die der Einstellungsbehörde ohne weitere zusätzlichen Ermittlungen bekannt sind, beispielsweise aus Personal- u. Strafakten oder allgemein zugänglichen Berichterstattungen , die sie sich aber nicht erst von anderen (Staatsschutz-) Behörden systematisch nach entsprechenden Erhebungen zusprechen läßt."¹⁾

Daß die Berichte insoweit tatsächlich in der Verwaltung Verwendung finden, soll im folgenden anhand einzelner Beispiele nachgewiesen werden. Zunächst geschieht dies im Rahmen von Verfahren und Entscheidungen zur Einstellung in den öffentlichen Dienst.(Anhörungsverfahren, Ablehnungs- und Widerspruchsbescheide). Anschließend werden weitere behördliche Entscheidungen dargestellt, die angesichts der Verwertung der VSBe Bedeutung besitzen.

In dem Einstellungsgespräch zwischen Vertretern der Regierung von Mittelfranken und dem Lehr- amtsbewerber Hans Heinrich Häberlein, der Mitglied der VVN/BdA und des Bundesvorstandes der DFG/VK ist, wird von den Vertretern der Einstellungsbehörde mehrmals auf die VSBe hingewiesen und aus ihnen zitiert. Da heißt es: "nach den VSBen von 1972 und 1974 ist die VVN aber eine kommunistische Vereinigung, die der

1) BVerfGE 39, 334, 356

DKP.nahe steht. Wie stehen Sie denn dazu?" oder "In Berichten des Innenministers steht, daß die DFG/VK die DKP im Kampf gegen den Antikommunismus unterstützt. Haben Sie nicht die Beobachtung gemacht, daß VVN und DFG/VK in kommunistisches Fahrwasser geraten sind, wie das hier steht?"¹⁾

Ähnliche Passagen finden sich in anderen Einstellungsgesprächen, von denen einige zitiert seien:

"Wenn Sie sich zugleich zu diesem Programm (der DFG/VK, K.R.) hier bekennen, dann kommen uns da Zweifel.

Ich zitiere aus dem B-VSB von 1973 (Die DFG/VK wird darin als prokommunistisch beschrieben)..."²⁾

"Herr (...), was sagen Sie dazu, daß in den VSBen des Bundesministers des Innern und des Bayerischen Staatsministers des Innern die DFU als prokommunistisch bezeichnet wird?"³⁾

"Herrn (...) wird bekanntgegeben, daß bereits 1968 der Bundesminister in seinem VSB die DFG/VK als kommunistisch infiltrierte Organisation bezeichnet hat"⁴⁾.

1) Vgl. Dokumente eines neuen McCarthyismus, - Argumente zur Zeit -, Sonderdruck in: Blätter für dt. und intern. Politik, Heft 11/1976, S.7 (Gedächtnisprotokoll)

2) Ebd., S.15

3) Vgl. Extra-Informationen DFU (Hrsg. Landesverband Bayern), Januar 1979, S.7

4) Nicht veröffentlichtes - amtliches - Protokoll des Einstellungsgesprächs vom 21.9.1979 - AZ: 111-30957 - Regierung von Niederbayern

"Aus dem VSB 1976 auf Seite 77 ergibt sich, daß die DFU eine Förderorganisation der DKP ist. Wie stehen Sie dazu?"¹⁾

Vermag ein Bewerber bei seiner Anhörung auf Anfrage hin nicht zu definieren, was ein "Extremist" ist, wird ihm diese Unkenntnis sogar zum Vorwurf gemacht:

"Sie haben die Erklärung zur Verfassungstreue unterschrieben, und wissen nicht, was ein Extremist ist? Sie müssen bereit und fähig sein, politische Parteien und Organisationen zu werten und zu sagen, wer ein Extremist ist und wer nicht."

"Sie können das Grundgesetz nicht verteidigen, wenn Sie nicht wissen, wer es bekämpft"²⁾.

Damit wird letztlich die Kenntnis der VSBs zur Verpflichtung für den Bewerber im öffentlichen Dienst, wenn er Zweifel an seiner "Verfassungstreue" ausräumen will.³⁾

1) Nicht veröffentlichtes Anhörungsprotokoll, Oberschulamt Freiburg vom 22.12.1977, - AZ: U II Büchele, Johanna/21 -

2) Gedächtnisprotokoll des Einstellungsgesprächs Manfred Lehner vom 27.9.1976, in: "... und jetzt die Pazifisten" - Dokumentation über Berufsverbote für Mitglieder der DFG-VK, hrsg. vom Bundesvorstand der DFG-VK, S.18 u. 19

3) Einen derartigen Stellenwert kommt den VSBen auch nach Auffassung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern zu; vgl. die Dokumentation desselben über die DFG/VK vom März 1979, in: Bayerische Freiheit, Hrsg. Bundesvorstand der DFG/VK Oktober 1979, S.46, wo ausdrücklich darauf hingewiesen wird, daß "für die Haltung eines Mitgliedes von Bedeutung sein (kann), ob es diese Berichte und die darin getroffenen Bewertungen kennt und welche Schlüsse es daraus zieht."

Insgesamt kennzeichnen diese Zitate recht deutlich die Bedeutung der VSBe für die sich auf sie berufenden Behörden: es handelt sich um regierungsamtliche Erklärungen mit hoheitlichem Charakter, deren Gültigkeit quasi rechtskräftig festgestellt ist.

Ist dieses amtliche Verdikt aber im Hinblick auf eine Organisation ergangen, so ist die Mitgliedschaft in dieser ein kaum noch zu widerlegender Beweis für die mangelnde "Verfassungstreue"; sie erzeugt ein Mißtrauen bei der Einstellungsbehörde, das in vielen Fällen schließlich zur Nichteinstellung in den öffentlichen Dienst führt¹⁾.

1) Daß dies - trotz ständig wiederholter anderslautender Erklärungen von Regierungsseite - so ist, haben nicht nur die Untersuchungen des Russell-Tribunals, a.a.O., Bd.2, ergeben, sondern ist auch die Meinung des sozialdemokratischen Bundestagsabgeordneten Alfred Emmerlich: "Trotz dieses Hinweises (daß der VSB ausschließlich ein Informationsbeitrag zur politischen Auseinandersetzung ist, K.R.) hat die Kennzeichnung von Organisationen als verfassungswidrig im VSB schon bei bloßer Mitgliedschaft und den sich daraus natürlicherweise ergebenden politischen Aktivitäten häufig, in CDU-regierten Ländern regelmäßig und im CSU-regierten Bayern stets die Nichteinstellung und die Entlassung zur Folge." (DT -BT , Stenogr. Berichte, VIII/18216)

Diese Entscheidungslogik spiegelt sich auch in den Ablehnungs- und Widerspruchsbescheiden wieder, in deren Begründungen nicht selten auf die VSBe recurriert wird, wenn die "Verfassungsfeindlichkeit" einer Organisation nachzuweisen ist.

An den einschlägigen Stellen heißt es dann folgendermaßen: "Die Übereinstimmung seiner (des SHB's, K.R.) politischen Zielsetzungen mit denen der bzw. des Marxistischen Studentenbundes (MSB) ist vielfach festgestellt (vgl. die Feststellungen in den VSBen des Bundesministers des Innern 1973 (S.65) und 1974 (S.72,73) sowie die Ausführungen der Bundesregierung in den Bundestag-Drucksachen Nr. VII/997 und Nr. VII/3222). Hier- nach ist die Umgestaltung identisch mit Revolution und Umwälzung; ..." ¹⁾.

"Das Bayerische Staatsministerium des Innern hat unter Angabe von unbestreitbaren Fakten zutreffend die orthodox-kommunistische Beeinflussung der Initiative (Augsburger Initiative gegen Berufsverbote) nachgewiesen" ²⁾.

"Ausgeübt wird diese Zusammenarbeit (zwischen MSB Spartakus und SHB, K.R.) unter anderem im VDS wie (...) durch die Feststellungen des Bundesministers des Innern (Jahresbericht "Verfassungsschutz 1973", Seite 65) (...) bestätigt wird" ³⁾.

-
- 1) Nicht veröffentlichter Bescheid der Regierung von Mittelfranken - AZ 110 vom 19.7.1976
 - 2) Nicht veröffentlichter Bescheid der Regierung von Schwaben - 110.1409.51 - vom 8.9.1978
 - 3) Ablehnungsbescheid der Regierung von Mittelfranken vom 8.2.1979, veröffentlicht in: Extra-Informationen DFU, hrsg. v. Landesverband Bayern, Januar 1979, S.6

Finden neben Organisationen auch einzelne Personen in den VSBen Erwähnung, ist es keineswegs auszuschließen, daß dies ebenfalls in den Entscheidungsgründen eines Ablehnungsbescheides Berücksichtigung erfährt. So in dem Bescheid der Regierung von Mittelfranken:

"Wie aus dem VSB Bayern 1977 (s.33,34) zu ersehen ist, wurde Herr (...) auf der Landesdelegiertenkonferenz (...) zum Landesvorsitzenden der DFU Bayern gewählt"¹⁾.

In dem zuletzt zitierten Bescheid erläutert die Behörde auch, welche Relevanz sie den für ihre Entscheidung herangezogenen Quellen beimißt:

"Diese Tatsachen (bezüglich der Aktivitäten des Bewerbers, K.R.) ergeben sich aus den VSBen des Bundesinnenministers (...) und des Bayerischen Staatsministers des Innern (...). Die Regierung hat als eine dem Bayerischen Staatsminister des Innern nachgeordnete Behörde keine Zweifel, daß die in den VSBen wiedergegebenen Tatsachen und Wertungen zutreffend sind. Die Innenministerien des Bundes und der Länder sind die für den Verfassungsschutz zuständigen Behörden. Die Regierung die selbst über keine Sachverständigen auf dem Gebiet des Verfassungsschutzes verfügt, muß sich deshalb auf die sachverständigen Äußerungen dieser Behörden verlassen"²⁾.

1) Ebd.

2) Ebd.

Mit einer ähnlichen Begründung weist der Präsident der Deutschen Bundesbank in einem Widerspruchsbeseid Bedenken zurück, die sich gegen die Verwertbarkeit der VSBe bei der Entscheidung über die "Verfassungstreue" einer Organisation und deren Mitglieder richten: "Das Bundesamt für Verfassungsschutz, das dem Bundesminister des Innern untersteht (...), ist mithin von Gesetzes wegen dazu berufen, zu beurteilen, ob eine Organisation verfassungsfeindliche Ziele verfolgt. Die Veröffentlichung des jährlichen Berichtes über die Entwicklung verfassungsfeindlicher Kräfte, Gruppen und Parteien wird von der politischen Verantwortung der Bundesregierung geradezu gefordert (BVerfGE 39,334,360)"¹⁾.

Die sachverständige Autorität der Bundesregierung oder eines Staatsministerium des Innern (mit den jeweiligen Ämtern für Verfassungsschutz im Hintergrund), die bei der Feststellung der "Verfassungsfeindlichkeit" in den VSBen ihren - amtlichen - Niederschlag gefunden hat, erfährt somit in den untergeordneten Behörden ihre uneingeschränkte Anerkennung und folglich entsprechenden Eingang in die Entscheidungen der Behörden selbst.

1) Unveröffentlichtes Schreiben vom 13.9.1978

Während noch in zahlreichen Berufsverbotentscheidungen die "Verfassungsfeindlichkeit" einer Organisation, deren Mitgliedschaft zumeist die Einstellung in den öffentlichen Dienst verhindert, nicht allein mit dem Hinweis auf den VSB begründet wird, sondern auch noch weitere "Beweise" (Parteiprogramm, öffentliche Erklärungen etc.) herangezogen werden, reicht allerdings für manche Behörden die bloße Feststellung, die betreffende Organisation sei im VSB aufgeführt, um eine hinreichende Begründung für die "Verfassungsfeindlichkeit" ihrer Mitglieder zu liefern. So hatte der Oberkreisdirektor des Landkreises Hannover - wie aus einer Zeitungsmeldung zu entnehmen ist - die Einstellung eines jungen Sozialarbeiters mit der - schlichten - Begründung abgelehnt, der Bewerber gehöre zu den Unterzeichnern eines Aufrufes der Initiative "Rock gegen Rechts", die der Niedersächsische Verfassungsschutz in seinem "Lagebericht über den politischen Extremismus" erwähnt hatte.¹⁾

Werden bestimmte Organisationen in den VSBen durchgängig Jahr für Jahr mit dem Attribut der "Verfassungsfeindlichkeit" belegt und wird diese Auffassung auch noch von den Gerichten übernommen, so kristallisieren sich mit der Zeit "herrschende Meinungen" heraus, die die Begründungen der Verwaltungsbescheide wesentlich zu verkürzen erlauben.

1) Vgl. Frankfurter Rundschau vom 13.9.1978

Lapidar heißt es dann z.B.: "Die DKP verfolgt nach einschlägiger Rechtssprechung und übereinstimmender Auffassung von Bundes- und Landesregierungen verfassungsfeindliche Ziele."¹⁾

Dem Jugendclub "Courage" in Rheine, einer Jugendgruppe der DFG/VK, wurde die öffentliche Anerkennung als Träger der freien Jugendhilfe gemäß §9 Jugendwohlfahrtsgesetz verwehrt. In der Begründung des Widerspruchsbescheides wird darauf verwiesen, daß es sich bei der DFG/VK um eine "von der DKP beeinflusste und unterwanderte Gruppe" handele, die nicht die Gewähr für eine den Zielen des Grundgesetzes förderliche Arbeit biete, da sie Zweifel an einer "verfassungsfreundlichen Haltung" begründe²⁾. Dabei stützt sich der Bescheid ganz wesentlich auf die B-VSBe 1974 und 1975. In dem nachfolgenden Verwaltungsrechtsstreit greift die Behörde ihre Argumentation mit der vorgenannten Begründung wieder auf und weist die von den Antragstellern geltend gemachten rechtlichen Zweifel an der Zulässigkeit der Verwertung der VSBe zurück:

"Die entsprechende Einstufung der DFG/VK in den VSBen ist (...) rechtlich sehr wohl relevant. Wenn die Verwaltung bei der Beurteilung der Förderungswürdigkeit einer Organisation nicht unter anderem auch auf deren Qualifizierung im

1) So der Bescheid des Schulkollegiums beim Regierungspräsidenten Münster - 33 D. - vom 10.11.1977 (unveröffentlicht)

2) Unveröffentlichter Bescheid der Stadt Rheine vom 9.7.1976 - Dez. IV 30 -

VSB zurückgreifen kann, muß gefragt werden, welche Funktion ein solcher VSB dann überhaupt noch haben soll"¹⁾.

In diesem Zusammenhang ist von Interesse, wie die Bundesregierung ihre Einflußmöglichkeiten auf die Entscheidungen der Gemeinden gemäß §9 Jugendwohlfahrtsgesetz bewertet. Auf eine parlamentarische Anfrage hin, die die Förderungswürdigkeit der SDAJ betraf, erklärte der parlamentarische Staatssekretär Heinz Westphal, daß zwar nach den Grundsätzen der Verfassung für die Bundesregierung keine Mitwirkungsmöglichkeit bei der Entscheidung über die Förderungswürdigkeit bestehe; jedoch habe sie in den Fällen, in denen sie gefragt worden sei, auf die vorhandenen ernsthaften Zweifel hingewiesen. "Im übrigen findet eine ständige Beobachtung rechts- und linksradikaler Bestrebungen statt, über die von Zeit zu Zeit berichtet wird. Außerdem steht die Bundesregierung auch in dieser Frage in Kontakt mit den Ländern"²⁾.

Diese Antwort legt den Schluß nahe, daß die Bundesregierung da, wo sie zwar keine unmittelbare Mitwirkungsmöglichkeit besitzt, immerhin über ihre Berichterstattung durch die VSBe ihren Einfluß zumindest mittelbar zur Geltung zu bringen beabsichtigt.

1) Unveröffentlichter Schriftsatz der Stadt Rheine vom 9.7.1977 in der Verwaltungsstreitsache - 5 K 1050/76 - vor dem Verwaltungsgericht Münster

2) DT-BT, Stenogr. Berichte, VI/9540

Insgesamt läßt sich feststellen, daß die VSBe gerade über unbekanntere Organisationen den Behörden "Material" liefern, über die diese ansonsten nicht verfügen. Obwohl - wie oben nachgewiesen werden konnte - sich dieses "Material" aus Tatsachen und Wertungen der Verfassungsschutzämter zusammensetzt, handelt es sich für diedarauf zurückgreifende Behörde um "gesicherte Erkenntnisse" oder um "unbestreitbare Fakten"¹⁾, gegen die anzuzweifeln kaum noch möglich erscheint.

Somit sind in diesem Zusammenhang die Berichte wichtige Hilfsmittel, um die aufgrund von gesetzlichen Bestimmungen erforderlichen Nachweise für "verfassungsfeindliches Verhalten" zu liefern. Daß den Berichten diese Funktion von den Behörden auch bewußt zugeschrieben wird, wird am Beispiel der Stadt Rheine besonders deutlich.

Aber nicht nur im Hinblick auf gesetzlich normierte Verfahren spielen die VSBe eine Rolle, sondern auch in anderen Sektoren der Verwaltung dienen die Feststellungen in den Berichten als Grundlage für Maßnahmen gegen "Verfassungsfeinde" oder "extremistische Organisationen". Dies soll anhand der folgenden Beispiele dokumentiert werden.

1) So der unveröffentlichte Bescheid der Regierung von Schwaben vom 8.9.1978 - AZ: 110 - 1409 - 51

Ende Mai 1978 beschloß der Magistrat der Stadt Gießen, drei Jugendgruppen, nämlich der Sozialistischen Deutschen Arbeiterjugend (SDAJ), den Jungen Pionieren und der DFG/VK, das Nutzungsrecht für die Räume im städtischen Jugendzentrum zu entziehen¹⁾. Bei der Bekanntgabe des Beschlusses gegenüber der Presse wurde mitgeteilt, daß sich der Magistrat bei seiner Entscheidung auf den VSB des Bundesinnenministeriums stütze, wonach diese Jugendorganisationen als "verfassungsfeindlich" eingestuft seien. Die Nutzung von Räumen, die im Eigentum der Stadt stünden und deren Unterhaltung aus Steuermitteln finanziert würden, durch derartige Jugendgruppen könne nicht geduldet werden²⁾. Der Schul- und Kulturdezernent der Stadt Gießen unterstrich in diesem Zusammenhang, daß der entscheidende Gesichtspunkt für den Magistratsbeschuß die Tatsache gewesen sei, daß die drei Organisationen nach den Feststellungen des Bundesinnenministeriums unvermindert bemüht blieben, ihre politische Basis zu erweitern. Im VSB des Bundesinnenministers heiße es dazu, die Erweiterung der politischen Basis sei notwendig, um der Beseitigung der fdGO näher zu kommen. Der Magistrat hielt es für unzulässig, den drei genannten Jugendgruppen städtische Räume für verfassungsfeindliche, auf den Sturz der fdGO abzielende Aktivitäten und politische Zielsetzungen zu überlassen³⁾.

1) Vgl. Gießener Allgemeine Zeitung vom 31.5.1978

2) Ebd.

3) Ebd.

Durch Verfügung des Frankfurter Sozialdezernenten wurde ein Vertreter der Vereinigung der Verfolgten des Naziregimes (VVN), der an einer Podiumsdiskussion im Hoechster Jugendzentrum zum Thema: "Neonazismus in der BRD" teilnehmen sollte, wieder ausgeladen. Der Dezernent bezog sich mit seiner Verfügung auf die "Bonner Verfassungsschutzberichte" der letzten Jahre sowie auf den hessischen VSB 1978, wonach die VVN als "der DKP nahestehend" sei¹⁾. In einer Pressemitteilung wies der persönliche Referent des Sozialdezernenten darauf hin, die Charakterisierung der VVN in den VSBen gebe zur Besorgnis Anlaß, daß die Vertreter dieser Organisation nicht in der Lage seien, objektiv zum Thema Neofachismus Stellung zu nehmen. Es sei vielmehr zu befürchten, daß die Podiumsdiskussion von der VVN für Propagandazwecke mißbraucht würde²⁾.

Wenn - wie es aus einem anderen Bericht der Frankfurter Rundschau zu entnehmen ist - der gleiche Sozialdezernent die Auffassung vertritt: "Weder links - noch rechtsextremistische Organisationen bekommen von mir Gelegenheit, ihre Ideen vor Jugendlichen vorzutragen", dann wird vermutlich wiederum der VSB für ihn darüber Auskunft geben, was unter "links-" bzw. "rechtsextremistisch" zu verstehen ist³⁾.

1) Vgl. Frankfurter Rundschau vom 1.10.1979

2) Ebd.

3) FR vom 20.3.1980

Schreitet die Verwaltung - anders als in Hoechst - bei einer Podiumsdiskussion, an der Mitglieder "verfassungsfeindlicher Organisationen" teilnehmen, nicht ein, so kann das ebenfalls Konsequenzen haben:

In Düsseldorf folgte auf das inkriminierte Unterlassen der Behörden eine Anfrage der CDU-Ratsfraktion im Stadtrat:

- "1. Wer trägt die Verantwortung für Einladung und Auftritt des bekannten kommunistischen Spitzenfunktionäres (...) in einer Schule der Stadt?
2. Ist die Verwaltung der Ansicht, daß führende Propagandisten einer linken Diktatur geeignet sind, unsere Jugend über die Verbrechen der rechten Diktatur glaubhafterweise aufzuklären?
3. War den für die Veranstaltung Verantwortlichen bekannt, daß die VVN, die Herr (...) vertrat, von der Bundesregierung und der NRW-Landesregierung in ihren VSBen an den Deutschen Bundestag und den NRW-Landtag als Hilfs- und Tarnorganisation der DKP eingestuft wird und als verfassungsfeindlich gilt?
4. Welche Konsequenzen sind nach Meinung der Verwaltung aus diesem Vorfall zu ziehen und ähnliche Auftritte von Funktionären verfassungsfeindlicher Organisationen von rechts oder links an den Schulen dieser Stadt zu befürchten?"¹⁾

1) Stenogr. Bericht über die 40. öffentliche Sitzung des Rates der Landeshauptstadt Düsseldorf in der 8. Legislaturperiode, vom 3.5.1979

Wenn auch auf diese Anfrage hin die Stadtverwaltung Düsseldorf die kritisierte Podiumsdiskussion als gerechtfertigt verteidigte und sich dabei auf §35 der Allgemeinen Schulordnung NRW's stützte, so kann jedoch für die Zukunft nicht ausgeschlossen werden, daß Mitglieder von "verfassungsfeindlichen" Organisationen bei Podiumsdiskussionen in Schulen ferngehalten werden; denn in der oben aufgeführten Vorschrift heißt es: "Im Rahmen der freiheitlich-demokratischen Grundordnung ermöglicht und respektiert sie unterschiedliche Auffassungen und vermittelt eine tolerante Grundhaltung"¹⁾.

Nach dem VSB stehen allerdings die in ihm aufgeführten Organisationen außerhalb dieses Rahmens; ein Umstand also, der von einer Schulverwaltung - folgt sie der Logik der Berichte - ihren Entscheidungen ohne weiteres zugrundegelegt werden kann.

1) Vom 8.11.1978 (GV NW S.552)

2.

Weitere Verwendungsmöglichkeiten der VSBe in der Verwaltung

Im vorangegangenen Abschnitt konnten einige konkrete Beispiele für die Verwendung der VSBe durch die Verwaltung dargestellt werden. Die Schwierigkeiten, die mit der Beschaffung des entsprechenden Materials zusammenhängen, lassen eine umfassendere empirische Untersuchung über die Wirkungsweise der VSBe in der Verwaltung nicht zu. Um jedoch einen Überblick über weitere Möglichkeiten zu geben, die VSBe bei Verwaltungstätigkeiten unterschiedlichster Art zu rezipieren, werden im folgenden die Bereiche der öffentlichen Verwaltung aufgezeigt, in denen zur Bestimmung des "Verfassungsfeindes" der Rückgriff auf die Berichte nicht nur möglich ist, sondern wegen konkreter Erleichterungen in der "Beweisführung" naheliegt.

Die Darstellung umfaßt nicht sämtliche Verwaltungszweige, deren Arbeit in dem hier relevanten Zusammenhang von Bedeutung ist, sondern beschränkt sich auf einige Beispiele, die - auch gerade angesichts der bekanntgewordenen Verwaltungspraxis - die Vielfältigkeit der Verwendungsmöglichkeiten dieser Berichte aufzuzeigen vermögen.

- Die Einbürgerung nach dem Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz wurde einem Staatenlosen verweigert, weil er nicht "die Gewähr dafür bietet, daß er sich zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung bekennt und auch für ihre Erhaltung eintreten wird".

Grund für diese Entscheidung war unter anderem die Kandidatur auf der Liste des MSB Spartakus für die Studentenwahl¹⁾.

In einem weiteren Fall lehnte der Saarländische Innenminister einen Antrag auf Einbürgerung ab und begründete diese Entscheidung allein mit der Parteizugehörigkeit der Antragsteller in der DKP. Dieser Umstand - so der Ablehnungsbescheid - widerspreche den Einbürgerungsvoraussetzungen, die eine "freiwillige und dauernde Hinwendung zu Deutschland, Grundkenntnisse unserer staatlichen Ordnung und Bekenntnis zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung" fordern²⁾.

- Die Pflegeerlaubnis nach §29 Jugendwohlfahrtsgesetz wurde einem DKP-Mitglied mit der Begründung nicht erteilt, die vom Gesetz geforderte Erziehung zur seelisch-geistigen und gesellschaftlichen Tüchtigkeit des Pflegekindes sei im Hinblick auf die Mitgliedschaft in einer "verfassungsfeindlichen" Partei nicht gewährleistet³⁾. Dabei bezieht sich die

1) Vgl. Frankfurter Rundschau vom 6.12.1980

2) Vgl. Frankfurter Rundschau vom 21.5.1981; Der Spiegel Nr. 24/1981, S.63f

3) Vgl. Stern, Heft 7/1981, S.227f ; Demokratie und Recht, 1/81, S.119f

Behörde auf eine Entscheidung des Oberverwaltungsgerichtes Berlin, das die Pflegeerlaubnis von der Voraussetzung abhängig machte, ob die Pflegeperson auch in ihrer staatsbürgerlichen Haltung die Gewähr dafür biete, das Pflegekind im Geiste der verfassungsmäßigen Grundsätze der Demokratie und Toleranz zu erziehen.¹⁾

- In mehreren Städten NRW's wurden "Verfassungsfeinde" aus den Ausschüssen für Angelegenheiten der zivilen Verteidigung ausgeschlossen.²⁾ Grundlage für den Ausschluß der in die Ausschüsse gewählten Ratsmitglieder ist §2 Abs.2 des Gesetzes über die Mitarbeit der Gemeinden und Gemeindeverbände auf dem Gebiet der zivilen Verteidigung³⁾ und die entsprechenden Verwaltungsvorschriften.⁴⁾ Danach dürfen diesem Gremium nur Mitglieder der

-
- 1) In: Sammlung jugendrechtlicher Entscheidungen, Ergänzungsband zum Handbuch des gesamten Jugendrechts, E 13, 229; in der Diskussion über die Verweigerung der Pflegeerlaubnis wurde auch der Gedanke geäußert, das elterliche Personensorgerecht von "Verfassungsfeinden" in Frage zu stellen. Wenn auch diese Überlegung zumeist auf Ablehnung stieß, so scheint sie doch derart abwegig nicht zu sein: in der einschlägigen Kommentarliteratur finden sich einige Belegstellen für die Entziehung des Personensorgerechts etwa bei "Erziehung zum Kampf gegen die verfassungsmäßige Ordnung" (so von Mangold-Klein, Art.6 Anm. IV 5 b), bei "staatsfeindlicher Beeinflussung" (so Palandt-Diedrichsen, §1666 Anm. 4 a), oder bei "Erziehung zur Staatsfeindlichkeit" (Dölle, Hans Familienrecht, Karlsruhe 1965, § 96 II d aa)
 - 2) vgl. Stern, Heft 9/81, S.214; Frankfurter Rundschau vom 31.1.1981 und 9.2.1981
 - 3) Gesetz vom 30.3.1962, GV NW, S.125
 - 4) Ziff.3.3 des Runderlasses des Innenministers vom 2.7.1962, Ministerialblatt für NRW 1962, S.1240

Vertretung angehören, "die die Voraussetzungen für die Unterrichtung geheimzuhaltender Angelegenheiten erfüllen." Hierbei wird auf die Richtlinien der §76 c und d der Verschlußsachen-Anweisung verwiesen, die auf die Angestellten und Beamten des öffentlichen Dienstes Anwendung finden¹⁾.

- Die Anerkennung der Gemeinnützigkeit von Organisationen mit "verfassungsfeindlicher" Zielsetzung ist nach einer Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage der CDU/CSU-Bundestagsfraktion ausgeschlossen²⁾. Um zu gewährleisten, daß erteilte Anerkennungen zurückgenommen und künftige Anträge auf Anerkennung abgelehnt werden, leitet der Bundesminister der Finanzen "alle ihm bekannten Informationen und alle ihm vorliegenden Materialien, die den Verdacht auf eine ungerechtfertigte Inanspruchnahme steuerlicher Vergünstigungen durch verfassungsfeindliche Organisationen

1) Laut Stern-Bericht (FN2, S.189) räumte man im nordrhein-westf. Innenministerium denn auch ein, daß Ratsmitglieder in diesen Sonderausschüssen zwar nicht generell, aber doch auf Anforderung der jeweils zuständigen kommunalen Aufsichtsbehörde durch den Verfassungsschutz überprüft werden. "Mithin können Bürokraten Parlamentarier bespitzeln lassen, die als Volksvertreter das Handeln der Verwaltung kontrollieren sollen." So die Zeitschrift "Stern", a.a.O.

2) DT-BT, Drucksache VIII/1630

begründen, an die zuständigen Landesfinanzbehörden weiter,..."¹⁾

- Aufgrund von Bundes- und Landesgesetzen zur Regelung von staatlichen Leistungen an Private ist die Verwaltung bei der Bewilligung an Vorschriften gebunden, die bei "verfassungsfeindlichem" Verhalten den Leistungsanspruch ausschließt. Dies ist beispielsweise in §3 Abs.4 des Niedersächs. Jugendbildungsgesetzes²⁾ festgelegt, der die Träger der Jugendbildung verpflichtet, die fdGO zu bejahen. Eine entsprechende Regelung sehen die Richtlinien des Bundesjugendplanes für die Förderung von Vorhaben mit überregionaler Bedeutung gemäß §25 Abs.1 Jugendwohlfahrtsgesetz vor, wonach die Förderung eine "Bejahung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung und der parlamentarisch-repräsentativen Willensbildung" verlangt.³⁾

1) ebenda, S.2; auf die Frage, was die Bundesregierung tut, um die Bürger über die wirklichen Absichten solcher 'gemeinnütziger' Organisationen aufzuklären und damit von ihrer Unterstützung abzuhalten, verwies die damalige Bundesregierung auch auf die seit 1968 vorgelegten VSBe. - Daß die Nichtanerkennung als gemeinnützig nicht automatisch mit der Feststellung der "Verfassungsfeindlichkeit" einer Organisation in den VSBen verknüpft ist, sondern auch politische Opportunitätsgründe anderer Art eine Rolle spielen können, zeigt das Beispiel des als "rechtsextremistisch" eingestuftes "Spielmannszugs Rudel" in Bayern; wie in der Frankfurter Rundschau vom 14.10.1980 festgestellt wurde, war es erst der Druck der Öffentlichkeit, der die zuständige Behörde zur Aberkennung der Gemeinnützigkeit veranlaßte, obwohl bereits der Bay. VSB 1978 diesen Verein erwähnt hatte.

2) Gesetz vom 27.5.1972 (Nieders. GVBl., S.259)

3) Bundesjugendplan vom 3.11.1970, Ziff.1 (3), abgedruckt bei Seipp, Handbuch Jugendrecht, Teil E III 1.

- Nach Auskunft der Bundesregierung hat die Deutsche Bundespost sich entschlossen, an Schülerzeitschriften, die von "radikalen Gruppen oder Personen" redigiert werden, keine Anzeigenaufträge mehr zu erteilen¹⁾.

3. Die Rezeption der VSBe durch die Gerichte

In dem Maße, wie die Verwaltung aufgrund von - obengenannten - gesetzlichen Bestimmungen mit der Feststellung von "verfassungsfeindlichem" Verhalten befaßt ist und bei der Begründung ihrer Entscheidungen als Hilfsmittel auf die VSBe zurückgreift, sind auch die Gerichte, die die entsprechenden Verwaltungsentscheidungen auf ihre Rechtmäßigkeit überprüfen, mit den "Erkenntnissen" der VSBe konfrontiert. Dieser Umstand hat zunächst dazu geführt, daß die Terminologie der VSBe ("verfassungsfeindlich", "extremistisch") von den Gerichten im wesentlichen übernommen worden ist.

Nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes dürfen mit der Exekutive eben auch Gerichte "die Überzeugung gewinnen und vertreten (...), diese Partei verfolge verfassungsfeindliche Ziele..."²⁾

Während das Bundesinnenministerium der Ansicht ist, daß die in VSBen verwendeten Begriffe keinerlei Rechtscharakter besitzen, weil es sich bei ihnen

1) DT-BT, Stenogr. Berichte VI/10019

2) BVerfGE 39, S.334, 360

um "politisch wertende Begriffe (handele), die sich im Zuge der politischen Auseinandersetzung mit dem Extremismus herausgebildet hätten"¹⁾, spricht der Bayerische Verwaltungsgerichtshof unter Bezugnahme auf das BVerfG von der "Rechtsfrage nach der Verfassungsfeindlichkeit (...), die der Senat zu entscheiden hat".²⁾

Die VSB-Kategorie der "Verfassungsfeindlichkeit" hat sich somit vom "politischen Kampfbegriff zum Rechtsbegriff" verfestigt, der inzwischen in der Judikatur seinen festen Platz gefunden hat³⁾.

Bemerkenswert ist schließlich noch, daß es selbst bei Gerichtsentscheidungen ebenfalls vorkommt, die Begriffe "verfassungsfeindlich" und "verfassungswidrig" gleichzusetzen.⁴⁾

Vor diesem Hintergrund erscheint es dann auch als konsequent, wenn sich in Gerichtsentscheidungen, wie in denen über Berufsverbote, die Verwaltungs- bzw. Arbeitsgerichte - ebenso wie die Verwaltungsbehörden - unter anderem der Feststellungen in den VSBen zum Nachweis der "Verfassungsfeindlichkeit" bestimmter Organisationen oder Parteien bedienen, deren Mitgliedschaft in der Regel Zweifel an der

1) vgl. oben S. 115

2) Unveröffentlichtes Urteil des Bayer. VGH vom 25.11.1977 - Nr. 22 III 77 -

3) vgl. BVerfGE 39, S.334

4) So das unveröffentlichte Urteil des Landesarbeitsgerichts Baden-Württemberg vom 31.3.1976 - 8 Sa 134/75 - : "Die Verfassungswidrigkeit der DKP ist insoweit offensichtlich...".

"Verfassungstreue" begründet.¹⁾

In den einschlägigen Entscheidungsbegründungen heißt es dann folgendermaßen: "Nach dem VSB des Bundesinnenministerium von 1975 (Seite 68) und nach dem VSB des Bayerischen Staatsministeriums des Innern von 1976 (Seite 19) sind die 'Jungen Pioniere' auf Initiative der DKP am 1.7.1974 gegründet worden und stellen sich als Kinderorganisation dieser Partei dar".²⁾

"Der kommunistische Hochschulbund ist die Studentengruppe des Arbeiterbundes für den Wiederaufbau der KPD, die sich in ihren programmatischen Aussagen zum Marxismus-Leninismus als Wissenschaft und im Sinne der Identität von Theorie und Praxis als Anleitung zum Handeln bekennt (vgl. betr.: Verfassungsschutz 1975, S.88ff.; VSB Bayern 1976 S.29)"³⁾.

- 1) Zu der Frage, der an dieser Stelle nicht weiter nachgegangen werden kann, welche Bedeutung der Partei- oder Organisationsmitgliedschaft in der Praxis der Berufsverbote und ihrer judikativen Überprüfung zukommt, vgl. die Studie: Berufsverbotspraxis 1979/80 - Die Liberalisierung hat nicht stattgefunden, S.10 und 27ff; von den in der Studie ausgewerteten Fälle spielen bei 74% der Nichteinstellungen parteipolitische Bindungen und/oder Aktivitäten die wesentliche Rolle in den Entscheidungsgründen.
- 2) Unveröffentlichter Beschluß des VG Arnsberg vom 23.6.1977 - Au 456 II 76 -
- 3) Unveröffentlichtes Urteil des Bayer. VGH vom 24.5.1977 - Nr.48 III 76 -; ein weiteres Beispiel für die richterliche Verwertbarkeit der VSBe bildet der Vorlagebeschluß des OLG Karlsruhe (in: Baden-Württ. Verwaltungspraxis 1979, Nr.9 S.211ff): "Im übrigen liegt die Annahme der Allgemeinkundigkeit des gewerbsmäßigen Handelns (...) insofern nahe, als die vom KBW (...) bezogene Parteizentrale, in der sich auch der Verlag befindet, für 2,7 Mill. DM aus Spenden seiner Mitglieder erworben wurde (vgl. "betr.: Verfassungsschutz 1977" hrsg. Bundesinnenminister Sept. 78, S.98)...."

Aber nicht nur Feststellungen in tatsächlicher Hinsicht, sondern auch die in den VSBen vorgenommenen Wertungen werden in die gerichtlichen Entscheidungsbegründungen mit übernommen. "Beides, Weg und Ziel (der DKP, K.R.), sind (...) mit der freiheitlich-demokratischen Grundordnung in der BRD unvereinbar (vgl. VSB 1977 der Bundesregierung S.70)"¹⁾.

"Wie in dem vom Bundesinnenminister vorgelegten VSB 1977 (Linksextremistische Bestrebungen 1977 S.12/13) dargelegt ist, hat sich die DKP in der Zwischenzeit auch nicht von diesen (verfassungsfeindlichen, K.R.) Vorstellungen lösen können"²⁾. Diese in den Gerichtsentscheidungen wiederkehrenden, sich unter anderem auf die VSBe stützenden Bewertungen verdichten sich im Hinblick auf bekannte Parteien und Organisationen, die dem Verfassungsschutz ein geschlossenes programmatisches Bild vermitteln, wie die DKP oder der MSB-Spartakus, nach einer gewissen Zeit zu "einheitlichen" Meinungen in der Rechtsprechung, die jede weitere Begründung überflüssig machen."³⁾

-
- 1) Unveröffentlichtes Urteil des LAG Baden-Württ. vom 9.3.1979 - 5 Sa 2/79 -
 - 2) Unveröffentlichtes Urteil des OVG Münster vom 8.9.1978 - VI A 1292/76 -
 - 3) So unveröffentlichte Entscheidung des VG Sigmaringen - Az : I 1344/78 - ; unveröffentlichtes Urteil des Hess. VGH - I OE 65/76

Diese herrschende judikative Auffassung über die "Verfassungsfeindlichkeit" einer Organisation führt dazu, daß die Gerichte von einem Bewerber für den öffentlichen Dienst erwarten, sich diese Meinung zu eigen zu machen. Dies umso mehr, als die Bundesregierung laufend über "verfassungsfeindliche Bestrebungen" informiert.

Diese Argumentation, die eine Parallele zur vorab beschriebenen Praxis der Einstellungsbehörden erkennen läßt, findet sich in einem Berufsverbots-Urteil des Oberverwaltungsgerichtes Koblenz:

"Nichts spricht bei dem Bildungsstand der Klägerin dafür, daß ihr Bedeutung und Inhalt der durch die Mitgliedschaft eingegangenen Verpflichtungen nicht bekannt gewesen seien. Es kann ihr insbesondere nicht verborgen geblieben sein, daß sich die derzeitige Bundesregierung - ebenso wie ihre Vorgängerin - stets zu der Auffassung bekannt hat, daß die DKP verfassungsfeindliche Ziele verfolge. (...) Darüber ist auch in der Presse ausführlich berichtet worden"¹⁾.

Die Konsequenz aus dieser Überlegung ist die Annahme eines vermeidbaren Verbotsirrtums, der in einem Disziplinarverfahren, das wegen Mitgliedschaft in einer "bekanntermaßen verfassungsfeindlichen" Organisation gegen einen Beamten einge-

1) Unveröffentl. Urteil des OVG Koblenz vom 29.8. 1973 - 2 A 24/73 -

leitet wird, unerheblich ist und folglich die Disziplinarbestrafung ermöglicht. Explizit kommt diese Ansicht im Urteil des Bundesdisziplinargesichtes gegen ein DKP-Mitglied zum Ausdruck: "Wenn er sich (...) über die Vereinbarkeit dieser ihm bekannten Ziele der DKP mit der fdGO irren sollte, dann wäre dieser Irrtum einem vermeidbaren Verbotsirrtum zuzuordnen, der ihn nicht entschuldigen kann. Angesichts der seit Jahren in der Beurteilung der DKP völlig einheitlichen Rechtsprechung der Verwaltungs- und Arbeitsgerichte und der entsprechenden Erklärungen der Bundesregierung, die in der Presse vielfach wiedergegeben und ihm auch vom Vorermittlungs- und vom Untersuchungsführer im Disziplinarverfahren vorgehalten worden sind, wäre es dem Beamten jedenfalls möglich gewesen, sich von den irrigen Vorstellungen, die Ziele der DKP seien mit der fdGO vereinbar, zu lösen"¹⁾.

Die Schlußfolgerung aus dieser Rechtsprechung ist, daß die VSBe zur Pflichtlektüre der Angehörigen des öffentlichen Dienstes gehören sollten, um Dienstverletzungen rechtzeitig dadurch zu vermeiden, daß man sich jenen in den Berichten aufgeführten Organisationen und Bestrebungen fernhält.

Gegenüber den in der "herrschenden Meinung" als "unzweifelhaft verfassungsfeindlich" geltenden Gruppierungen ist hinsichtlich der Organisationen,

1) Veröffentlicht in Bl.f.dt. u. intern. Politik 7/80, S.889

deren "Verfassungsfeindlichkeit" nicht eindeutig bestimmbar ist, für die Gerichte eine größere Begründungsanstrengung vonnöten. In diesen Fällen verfügen die Gerichte über keine anderen Erkenntnisse als die, die ihnen von den Behörden als Verfassungsschutzmaterial mitgeteilt werden. In diesem Zusammenhang ist die - unterschiedliche - Verwertung dieses Materials in dem Berufsverbote-fall von Charlotte Nieß aufschlußreich: Das erstinstanzliche Bayerische Verwaltungsgericht München folgte nicht den Schlußfolgerungen der ihm vorgelegten VSBe und ordnete der Vereinigung Demokratischer Juristen (VDJ) nicht - als "DKP-beeinflußter" oder "kommunistischer Hilfsorganisation" - die "verfassungsfeindlichen Zielsetzungen" der DKP zu, sondern machte die eigenen politischen Ziele der VDJ zum Gegenstand der gerichtlichen Prüfung mit dem Ergebnis, daß ihr keine "verfassungsfeindlichen" Zielsetzungen unterstellt werden können¹⁾. Anders der in zweiter Instanz tätig gewordene Bayerische Verwaltungsgerichtshof: unter unmittelbarer Bezugnahme auf den B-VSB 1975 und 1976 und den bayerischen VSB 1976 wird die "Verfassungsfeindlichkeit" der VDJ in entsprechender Anwendung der Logik und Argumentation der VSBe festgestellt: "Die Verwirklichung ihrer Ziele würde zumindest teilweise zu einer Beeinträchtigung oder Beseitigung der fdGO im Sinne des GG führen. Sie ist eine von der DKP beeinflusste Organisation, die auf Initiative der DKP gegründet wurde, seit

1) Bayer. VG München, Urteil vom 13.10.1976 - M 27 V 76 - (veröffentlicht durch den Arbeitskreis "Berufsverbote" im SPD-Ortsverein Sendling-West)

ihrer Gründung unter erheblichem Einfluß der DKP steht und in der wesentliche Entscheidungen gegen den Willen der DKP nicht möglich sind."¹⁾

Unabhängig von dem unterschiedlichen Ergebnis der beiden verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen läßt sich die Gefahr der Präjudizierung durch die Vorlage der VSBe als Beweismittel nicht verkennen. Folgt ein Gericht erst einmal der Logik des VSBs und läßt sich auf die Prüfung der Frage nach der "Verfassungsfeindlichkeit" ein, ist - mangels kaum vorhandener eigener Erkenntnismöglichkeiten - das Verfassungsschutzmaterial die nicht selten einzige, zumindest wesentliche Grundlage für die richterliche Entscheidung.

Die Exekutive weiß auch um die Funktion der VSBe als "beweiskräftiges, gerichtsverwertbares Material" und achtet - so das Bundesministerium - "zur Vermeidung von Prozeßniederlagen" darauf, daß nur gerichtsverwertbares Material in den Bericht aufgenommen wird.²⁾

Nur in dem Fall, wo das Gericht das Argumentationsmuster für die "Verfassungsfeindlichkeitsbestimmung" grundsätzlich ablehnt, weil es für ein solches Vorgehen neben den Verfassungsschutzeingriffsmöglichkeiten des Grundgesetzes (Art.9 Abs.2, 18 und 21 Abs.2) keinen Platz sieht, wird für die

1) Urteil des Bayer. VGH vom 25.11.1977 - 22 III 77 - (Veröffentl. vgl. FN1, S.198)

2) s. Frankfurter Rundschau vom 25.8.1983

gerichtliche Entscheidungsfindung der VSB und ähnliches Material gegenstandslos. Folgerichtig hat das Verwaltungsgericht Wiesbaden einer Stadtverwaltung die Heranziehung des VSBs bei der Verweigerung von städtischen Räumen als unzulässig verwehrt, weil das Kriterium der "Verfassungsfeindlichkeit" für Verwaltungsentscheidungen solange unberücksichtigt bleiben muß, wie es ein rechtskräftiges Verbot nach Art.9 Abs.2 oder Art.21 Abs.2 GG noch nicht gibt.¹⁾

Allerdings stellt ein solches Judikat mittlerweile eine marginale Ausnahme dar; der ganz überwiegende Teil der Rechtsprechung hat sich die Konstruktion der "Verfassungsfeindlichkeitserklärung" außerhalb der im GG vorgesehenen Verfahren zu eigen gemacht.²⁾ In demselben Maße gewinnen die VSBe als ständig aktuelle und präsente Beweismittel für die Feststellung der "Verfassungsfeindlichkeit" auch an Bedeutung für die Justiz.

4. Die VSBe als Gegenstand der Information und der Auseinandersetzung im Parlament³⁾

In dem Maße, wie sich im politischen Leben der BRD die Stigmatisierung von Organisationen, Personen, Aktivitäten und Verhaltensweisen als "verfassungsfeindlich" durchgesetzt hat, spielt die zentrale exekutive Registratur des "Verfassungsfeindlichen" durch die VSBe eine wichtige Rolle in der parla-

1) Unveröffent. Urteil des VG Wiesbaden vom 6.2.1979 - D III E 225/78 -

2) vgl. Studie: Berufsverbotspraxis 1979/80, a.a.O., S.55 f

3) Das Quellenmaterial bezieht sich im wesentlichen auf die Zeit der sozial-liberalen Koalition und läßt - wegen der Kürze der Zeit - die Phase nach dem Regierungswechsel im Herbst 1982 außer Betracht.

mentarischen Öffentlichkeit des deutschen Bundestages.

In seiner unterschiedlichen Funktion und seiner multivalenten Erscheinungsweise wird der VSB einmal als Informationsquelle, zum anderen aber auch als Mittel der Verdächtigung des politischen Gegners benutzt. Daneben ist er auch Gegenstand ständiger Auseinandersetzungen über seine "Richtigkeit".

4.1. Information des Parlamentes durch die Bundesregierung mittels der VSBe

Die Bundestagsabgeordneten erhalten jährlich den vom Bundesinnenminister herausgegebenen VSB zur Information über "verfassungsfeindliche Bestrebungen"¹⁾.

Damit ist die Grundlage für eine weitgehende Rezeption der VSBe in die parlamentarische Arbeit geschaffen.

Zum einen veranlassen die in den Berichten enthaltenen Angaben einzelne Abgeordnete oder - zumeist - die Oppositionsfraktion zu Anfragen im Rahmen des dem Parlament zustehenden Interpellationsrechts.²⁾

Demgegenüber dienen die VSBe der Bundesregierung bei der Beantwortung parlamentarischer Anfragen häufig als allgemeine Verweisquelle. In manchen Antworten begnügt sich die Bundesregierung mit

1) vgl. den Hinweis in der Antwort der Bundesregierung, DT-BT, Stenogr. Berichte VII/18170

2) vgl. weiter unten S.202 ff

einem bloßen Hinweis auf die Feststellungen in den VSBen, die die Darstellung tatsächlicher Vorgänge oder die Bewertung einer Organisation als "verfassungsfeindlich" betreffen.¹⁾

Insofern wird der besondere Stellenwert, den die Bundesregierung dem VSB zumißt, deutlich hervorgehoben:

er ist - auch für das Parlament - der zentrale Index zur Kennzeichnung "verfassungsfeindlicher" Organisationen und Bestrebungen.

Eine Aufwertung der VSBe bei der Information des Parlamentes läßt sich auch aus der Beobachtung ableiten, wonach gegenüber einer früher geübten Praxis, die eine ausführlichere und ins Detail gehendere Beantwortung parlamentarischer Anfragen bedeutete²⁾, nunmehr der Verweis auf die VSBe zu genügen scheint, um die Fragen nach "verfassungsfeindlichen" Bestrebungen hinreichend zu beantworten.

4.2. Parlamentarische Auseinandersetzungen über den VSB im allgemeinen

Wenn auch der VSB als solcher von den im Bundestag vertretenen Parteien und ihren Fraktionen als allgemeine Informationsquelle nicht infragegestellt wird, so waren trotzdem die Berichte häufig Gegenstand kritischer parlamentarischer Auseinandersetzungen, die die unterschiedlichen Auffassungen

1) vgl. z.B. DT-BT Stenogr. Berichte VII/17880; DT-BT, Drucksache VIII/1205, S.2; DT-BT, Stenogr. Berichte VIII/6877; DT-BT, Stenogr. Berichte VIII/1131

2) vgl. z. B. DT-BT Drucksache VI/2576

über die allgemeine politische Funktion und Ausgestaltung der VSBe verdeutlichen.

Die politischen Meinungsverschiedenheiten, die im wesentlichen zwischen der damaligen oppositionellen CDU/CSU-Bundestagsfraktion und der Koalitionsregierung mit den sie tragenden Fraktionen der SPD und FDP bestanden, traten besonders klar im Frühjahr 1980 bei Beantwortung der Großen Anfrage der Bundestagsfraktion der CDU/CSU¹⁾ durch die Bundesregierung²⁾ und die sich daran anschließende Bundestagsdebatte³⁾ zutage.

Der Verlauf der Auseinandersetzung läßt zumindest zwei bedeutsame Unterschiede in der allgemeinen Bewertung der VSBe zwischen der seinerzeitigen Regierungskoalition und der Opposition erkennen:

In der Bundestagsdebatte wirft der CDU-Abgeordnete Benno Erhard der Bundesregierung vor, sie wolle "aus dem VSB um keinen Preis Schlußfolgerungen auf die Verfassungstreue gezogen wissen, weil damit ihr Grundsatz ins Wanken gerät, daß die Zugehörigkeit zu verfassungsfeindlichen Organisationen allenfalls ein Kriterium für die Beurteilung der Verfassungstreue sei (...)"⁴⁾

Die Schlußfolgerung aus dieser Kritik kann dann nur

1) DT-BT, Drucksache VIII/3214; die Große Anfrage stand unter dem Thema: Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung und die Berichterstattung der Bundesregierung über den Verfassungsschutz.

2) DT-BT, Drucksache VIII/3615

3) DT-BT, Stenogr. Berichte VIII/18196ff

4) a.a.O., S.18197

heißen, daß die Mitgliedschaft in einer der in den VSBen erwähnten Organisationen grundsätzlich Zweifel an der "Verfassungstreue" und damit die Nichteinstellung in den öffentlichen Dienst zur Folge haben muß.

Diese Haltung findet auch ihren Niederschlag im Wahlprogramm der CDU/CSU für die Bundestagswahl 1980, in dem es recht deutlich heißt: "Staatsfeinde haben im Staatsdienst nichts zu suchen. Wir werden dafür sorgen, daß Mitglieder verfassungsfeindlicher Parteien im öffentlichen Dienst keinen Platz haben"¹⁾.

Daß den Berichten, die "Beweisfunktion" für die in diesem Zusammenhang relevante Frage nach der Feststellung der "Verfassungsfeindlichkeit" zukommt, hat schließlich auch noch der stellvertretende Bundesvorsitzende der CDU, Alfred Dregger, vor dem Deutschen Bundestag klargestellt: "Die Mitgliedschaft in einer Partei, die die Bundesregierung in ihren VSBen als eine solche bezeichnet, die verfassungsfeindliche Ziele verfolge, ist eine objektive, gerichtsverwertbare Tatsache"²⁾.

Wenn auch diese Auffassung in wesentlicher Überein-

1) Zit. aus: Der gefährdete Rechtsstaat, (hektogr.) Dokumentation über die Gefährdung der inneren Sicherheit und der rechtsstaatlichen Ordnung nach 10 Jahren SPD/FDP - Politik und Konzeption der CDU für die Wiedergewinnung des inneren Friedens, vorgelegt von Alfred Dregger am 18.8.1980, S.51

2) DT-BT, Stenogr. Berichte VIII/10909

stimmung mit dem Beschluß der Regierungschefs des Bundes und der Länder vom 28.1.1972¹⁾ steht, wonach die Mitgliedschaft "in einer Organisation (...), die verfassungsfeindliche Ziele verfolgt", Zweifel daran begründet, ob der Bewerber für den öffentlichen Dienst jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung eintreten wird, so wich doch zuletzt die Meinung der Bundesregierung von dieser Konzeption ab, mit der sich in der Regel der Automatismus: Mitgliedschaft - Zweifel - Ablehnung, verband²⁾.

Diese Differenz zur Haltung der CDU/CSU ergibt sich zum einen aus dem der Verantwortung der letzten Bundesregierung unterliegenden B-VSB selbst, in dem ausdrücklich darauf hingewiesen wird, daß "der Bericht kein Urteil darüber (fällt), ob ein Bewerber für den öffentlichen Dienst, der Mitglied einer in ihm erwähnten Organisation ist, die beamtenrechtlichen Voraussetzungen für eine Einstellung erfüllt oder nicht"³⁾. Weiterhin ist diese Auffassung in der Begründung des Beschlusses der Bundesregierung vom 17.1.1979 über die "Grundsätze für die Feststellung der Verfassungstreue im öffentlichen Dienst"⁴⁾ verdeutlicht worden, in der die "abstrakte Bewertungsregel": Mitgliedschaft in einer Organisation mit "verfassungsfeindlicher" Ziel-

1) In: Erhard Denninger (Hrsg.), Freiheitliche demokratische Grundordnung, Bd.2, S.518ff.

2) vgl. Studie: Berufsverbotepraxis 1979/80, a.a.O. S.27

3) vgl. B-VSB 1979, S.5

4) In: Bulletin der Bundesregierung Nr.6 vom 19.1.1979, S.45-47, 47

setzung = Zweifel an der "Verfassungstreue", abgelehnt wird.¹⁾

Zum anderen hatte die damalige Bundesregierung ihre Ansicht bei der Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage nochmals bestätigt: "Von der Einführung eines Verfahrens, das dem Verfassungsschutzbericht die (...) Bedeutung zumißt (nämlich die Anfrage beim Verfassungsschutz ausdrücklich von der Mitgliedschaft in einer im VSB erwähnten Organisation abhängig zu machen, K.R.), hat die Bundesregierung schon deshalb abgesehen, weil die VSBe keine abschließende und vollständige Darstellung extremistischer und extremistisch beeinflusster Gruppierungen und solcher mit verfassungsfeindlicher Zielsetzung geben wollen, ..." ²⁾

Im Hinblick auf diese Unterschiedlichkeit der Funktionsbestimmung der VSBe verweist der SPD-Abgeordnete Alfred Emmerlich denn auch auf die folgenreiche Praxis: "(...) die Kennzeichnung von Organisationen als verfassungswidrig im VSB (hat) schon bei bloßer Mitgliedschaft und den sich daraus natürlicherweise ergebenden politischen Aktivitäten häufig, in CDU-regierten Ländern regelmäßig und im CSU-regierten Bayern stets die Nichteinstellung und die Entlassung zur Folge. (...) Dort (in Bayern, K.R.) führt nicht nur die bloße Mitgliedschaft in

1) Welche konkreten Auswirkungen diese Ansicht in der Einstellungspraxis zeitigt, steht allerdings auf einem anderen Blatt; vgl. dazu Studie: Berufsverbotepraxis 1979/80, a.a.O., S.32ff

2) DT-BT, Stenogr. Berichte VIII/11717

Organisationen, die im VSB als verfassungswidrig bezeichnet werden, ohne Rücksicht auf den Einzelfall zur Nichteinstellung bzw. Entlassung. Es genügt schon die Mitgliedschaft in sogenannten kommunistisch beeinflussten Organisationen oder die Zusammenarbeit mit Kommunisten, selbst dann, wenn diese nur punktuell bei solchen Zielsetzungen stattfindet, die ohne Zweifel verfassungskonform sind"¹⁾.

Wenn auch die Bundesregierung und die sie tragenden Fraktionen seinerzeit hervorhoben, daß die in den Berichten abgegebenen Wertungen "ausschließlich (...) politische Qualifikationen" darstellen²⁾, so sind andererseits auch gegenteilige Äußerungen von derselben Seite nicht zu übersehen: Wie oben bereits erwähnt, ist im B-VSB 1974 die Rede von "verfassungsfeindlich im Rechtssinne"³⁾ und in einer Antwort der Bundesregierung auf eine parlamentarische Anfrage, die die Bewertung einer Organisation in den VSBen betraf, ist der Hinweis enthalten, daß es sich hierbei um "die politische und rechtliche Einschätzung von Organisationen" handelt⁴⁾. Solche Widersprüche tragen zumindest auch dazu bei, daß eine behördliche und gerichtliche Praxis entsteht, in der die Berichte als rechtlich relevante

1) DT-BT, Stenogr. Berichte VIII/18216

2) So der damalige Bundesinnenminister Maihofer
in: DT-BT, Stenogr. Berichte VIII/7634

3) s.S. 126

4) So der damalige Parlamentarische Staatssekretär
von Schoeler, in: DT-BT, Stenogr. Berichte VIII/
1131

Feststellungen bei ihren Entscheidungen unmittelbar Verwertung finden¹⁾.

Angesichts der Bedeutung, die die CDU/CSU den VSBen im Hinblick auf die Feststellung der "Verfassungstreue" beimißt, ist es nur konsequent, die vollständige Darstellung "verfassungsfeindlicher" Organisationen und ihrer Aktivitäten in den Berichten zu verlangen. Diese Forderung ging unverkennbar aus der oben angeführten Großen Anfrage hervor, in der der Bundesregierung der Vorwurf von Auslassungen und damit von "Unrichtigkeiten" und "Verzerrungen" gemacht wurde.²⁾ In der Bundestagsdebatte wurde von Seiten der CDU/CSU-Bundestagsfraktion der VSB als ein "Dokument des Verschweigens" hingestellt, was den CDU-Abgeordneten Carl-Dietrich Spranger zu dem Schluß veranlaßte, daß der von der Bundesregierung zu verantwortende VSB "eine Gefahr für unsere freiheitlich-demokratische Grundordnung" bedeute.³⁾

Demgegenüber lehnte die sozial-liberale Bundesregierung die Forderung nach vollständiger Darstellung grundsätzlich ab: "Eine abschließende und vollständige Aufzählung aller Organisationen, die dem Links- bzw. Rechtsextremismus zuzurechnen sind, kann vom VSB nicht erwartet werden"⁴⁾.

Diese Haltung ist durch den damaligen Bundesinnenminister Baum bekräftigt worden, indem er in der Debatte darauf hinwies, daß "der VSB (...) keine

1) vgl. oben S.192ff

2) vgl. FN 1, S. 203 (S. 5 f und 9 f)

3) vgl. FN 3, S. 203 (S. 18212 f)

4) vgl. FN 2, S. 203 (S. 6)

lückenlose Darstellung, (...) kein abgeschlossenes Kompendium (ist)", sondern lediglich Tendenzen aufzeigt zur "Information für den Bürger". "Aber er ist kein Nachschlagwerk über einzelne Organisationen (...)"¹⁾.

Die unterschiedlichen Auffassungen in der Funktionsbewertung der VSBe haben allerdings - von gewissen Ausnahmen abgesehen - im wesentlichen nur theoretische Bedeutung. Es ist keineswegs so, daß in den jeweiligen Verwaltungsbereichen, die der Regierungsverantwortung der CDU/CSU einerseits oder der SPD/FDP andererseits unterliegen, eine entsprechend den festgestellten politischen Differenzen unterschiedliche Praxis konstatiert werden kann.

Mögen auch in Bayern die mit dem VSB verfolgten Intentionen der CDU/CSU am ehesten realisiert worden sein, so ist doch der Schlesw.-Holstein. VSB 1977, der der Verantwortung eines CDU-Innenministers unterliegt, ein Beispiel für eine Praxis, die von einer möglichst erschöpfenden Abhandlung von "verfassungsfeindlichen" Organisationen und Aktivitäten bewußt und ausdrücklich absieht.²⁾

Aber auch die weiter oben untersuchte Verfahrensweise bei der Einstellung in den öffentlichen Dienst läßt nicht erkennen, daß die Verwertung der Berichte von Behörden in sozial-liberal regierten Ländern gegenüber den unionsregierten Ländern in

1) vgl. FN 3, S. 203 (S. 18208)

2) ebenda, S. 4

auffallend unterschiedlicher Handhabung erfolgt.

Trotzdem läßt sich nicht ausschließen, daß nach dem Regierungswechsel die VSBe im Sinne der damaligen oppositionellen Intentionen Veränderungen erfahren und eine vielleicht noch weitergehendere Funktion erlangen, als es bis heute bereits der Fall ist. Der für das Jahr 1982 vorgelegte B-VSB, für den nunmehr der neue Bundesinnenminister Zimmermann verantwortlich ist, gibt in dieser Hinsicht noch keine genügenden Aufschlüsse.

4.3. Parlamentarische Auseinandersetzungen über die "Verfassungsfeind-Bestimmung" in den VSBen

Neben den Unterschieden in der allgemeinen Funktionsbestimmung der VSBe werden in der parlamentarischen Auseinandersetzung Differenzen über die Frage deutlich, welche Organisationen, Aktivitäten und dergleichen zurecht oder zu Unrecht in den Berichten aufgeführt sind bzw. fehlen. In dem Maße, wie die VSBe im öffentlichen Bewußtsein an Bedeutung zunahmen, wurden auch die Kontroversen um die "Richtigkeit" der Berichte im parlamentarischen Raum häufiger und gewannen deutlich an Schärfe. Die parlamentarischen Diskussionen standen dabei in enger Verbindung zu den vielfältigen Auseinandersetzungen über die Politik der Inneren Sicherheit, die zu den bedeutsamsten Schwerpunkten der Innenpolitik der Siebziger Jahre gehörte¹⁾.

1) vgl. dazu Sebastian Cobler, Die Gefahr geht von dem Menschen aus; Joachim Hirsch, Der Sicherheitsstaat, S.111ff

Während die damalige Bundesregierung in den Bundestagsdebatten oder mit den Antworten auf parlamentarische Anfragen die Gelegenheit wahrzunehmen versuchte, ihre Politik der "geistigen Auseinandersetzung mit den Verfassungsfeinden" zu rechtfertigen und zu präzisieren, suchte die CDU/CSU Opposition mittels parlamentarischer Interpellationen und Initiativen die Gelegenheit, die VSBerichterstattung insgesamt oder in Teilen anzugreifen¹⁾; aber auch aus den Reihen der Koalitionsfraktionen selbst wurde von Fall zu Fall Kritik an den VSBen geübt.

Einen Schwerpunkt der Kritik der CDU/CSU-Bundestagsfraktion bildete der Vorwurf, daß die Bundesregierung die Gefahr des "Linksextremismus" verschleierte²⁾ und insoweit "schwerwiegende Unrichtigkeiten und Verzerrungen im VSB" zu verantworten habe³⁾. Damit verband sich der weitere Vorwurf, daß von der sozial-liberalen Bundesregierung das Prinzip einer "gleichgewichtigen" und "ausgewogenen" Berichterstattung über den "Rechts- wie Linksextremismus" nicht ausreichend beachtet worden sei⁴⁾.

-
- 1) Die folgende Darstellung bezieht sich lediglich auf die Auseinandersetzungen im Deutschen Bundestag, da sie denen in den Länderparlamenten tendenziell gleichen, wobei entsprechend der politischen Mehrheitsverhältnisse allerdings die Akzente anders liegen.
 - 2) So der Abgeordnete Erhard (CDU/CSU) in: DT-BT, Stenogr. Berichte VIII/18196
 - 3) vgl. FN 1, S. 203 (S. 1)
 - 4) ebenda, S.5

Diese Kritik wurde beispielsweise auf die Tatsache gestützt, daß in dem B-VSB 1977 und 1978 nur der Teil "Rechtsextremismus" einen eigenen Abschnitt "Publikationen", mit Übersichten über Anzahl und Auflagen "rechtsextremistischer" Publizistik enthält. Im Teil "Linksextremismus" fehle nicht nur ein entsprechender Abschnitt, sondern eine in diesem Zusammenhang "große Zahl wichtiger Publikationen, wie ID, Pflasterstrand, Das Blatt, SK, Die Neue, Konkret" würde überhaupt nicht erwähnt¹⁾.

Die "Unausgewogenheit" der Berichterstattung ließe sich nach damaliger Oppositionsmeinung auch daran ablesen, daß im B-VSB 1978 zwar mitgeteilt werde, "daß auch seriöse Unternehmen nationalistische und den Nationalsozialismus verherrlichende Verlagserzeugnisse vertreiben, nicht aber, daß auch seriöse Unternehmen in erheblichem Umfang Marxismus-Leninismus oder den realen Sozialismus propagierende Literatur vertreiben"²⁾.

Ein weiteres Indiz für "Einseitigkeit" war danach auch der Hinweis im B-VSB 1978, wonach "zwanzigtausend Mitglieder der Föderation Demokratischer Türkischer Idealistenvereinigung in Europa (...), als der rechtsradikalen MHP nahestehend, ohne Charakterisierung ihrer eigenen Zielsetzung als extremistisch oder nationalistisch zur Zahl der ausländischen Extremisten hinzugerechnet werden, während bei den ausländischen Linksextremisten unter ausdrücklicher Erwähnung der Türken verharm-

1) ebenda, S.6

2) ebenda

losend vermerkt wird, daß viele Mitglieder der Betreuungseorganisationen keine extremistischen Ziele verfolgen, sondern auf diese Weise lediglich einen Rückhalt im fremden Land suchen"¹⁾.

Ein solcher Bericht ist nach Auffassung des seinerzeitigen Oppositionspolitikers Spranger "ein Ergebnis wachsender und aus Ideologie geborener Gefangenschaft gegenüber den Kommunisten", mit dem "ein trügerisches Bild über die wirkliche Bedrohung unserer Freiheit, unseres inneren Friedens und unserer Demokratie vorgegaukelt wird"²⁾.

Wenn Spranger den von ihm derart skizzierten Sachverhalt darauf zurückführt, daß der VSB das "Ergebnis einer politischen Entscheidung"³⁾ ist, dann kann dieser Feststellung zugestimmt werden. Sie stimmt auch mit dem Ergebnis der oben erfolgten Analyse der VSBe überein. Dabei fällt allerdings auf, daß in seiner Genese und Struktur der VSB grundsätzlich einem politischen Dezisionismus unterliegt, was auch gerade die parlamentarische Auseinandersetzung über die in den Berichten erfolgten Wertungen bestätigt. Es ist jedoch für die Feststellung seiner Qualität letztlich gleichgültig, ob der VSB Produkt "einer sachkundigen Arbeit von Beamten", - für die CDU/CSU-Fraktion wohl ein Merkmal guter Qualität - oder Ergebnis einer Regierungsentscheidung ist.

1) ebenda, S.7

2) vgl. FN 3, S. 203

3) ebenda

Gerade die in der parlamentarischen Kontroverse hervortretenden unterschiedlichen Standpunkte im Hinblick auf die "Verfassungsfeind-Bestimmung" einzelner Organisationen macht den politisch de-zisionistischen Charakter der in den Berichten erfolgten Feststellungen deutlich.

Es ist eben auch das (jeweilige) parteipolitische Verständnis von "verfassungsfeindlichem" Handeln, das den VSB inhaltlich mitprägt.

Dies beweist das Vorgehen der CDU/CSU-Fraktion im Bundestag, dem offiziellen VSB einen eigenen Bericht gegenüberzustellen. Dieser "Gegenbericht" wurde 1975 in Form eines Beschlußantrages im Deutschen Bundestag eingebracht¹⁾ und nach einer Generaldebatte über die Politik der Inneren Si-cherheit an den Innenausschuß des Bundestages überwiesen²⁾.

Dieser "Gegenverfassungsschutzbericht" legt die Vermutung nahe, daß zwar die Fraktion der CDU/CSU über die gleichen Erkenntnisquellen, nämlich die der Verfassungsschutz-Ämter, verfügt, jedoch dieses Material mit einer anderen Akzentsetzung als die der amtlichen VSBe versieht.

Besonders auffällig ist die ausführliche und pointierte Darstellung der "Bündnispolitik der DKP", die in ihrer "Aktionseinheit" mit Sozialde-mokraten und Gewerkschaften und ihrer "Volksfront-Politik" einen weitaus wichtigeren Stellenwert zugemessen bekommt, als in dem vergleichbaren B-VSB 1974³⁾.

1) DT-BT, Drucksache VII/3259; der Titel lautet: "Bericht über rechts- und linksradikale Be-strebungen in der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1974"

2) vgl. DT-BT, Stenogr. Berichte VII/10731 ff

3) vgl. FN 1 (S.2 und 11 ff)

Nach dem im Herbst erfolgten Regierungswechsel wird am Beispiel der kontroversen Beurteilung der HIAG (Hilfsgemeinschaft auf Gegenseitigkeit ehemaliger Anhänger der Waffen-SS) die These bekräftigt, daß es der jeweilige politische Standpunkt der Berichtverfasser ist, der über die Aufnahme bzw. Streichung von Organisationen in bzw. aus dem VSB entscheidet. Wie aus der Frankfurter Rundschau zu erfahren war, wird im neuen B-VSB 1983 die HIAG, die noch in den vorherigen B-VSBen als "rechtsextremistisch" aufgeführt worden war, nicht mehr erwähnt. Zur Begründung für die Streichung wurde von Seiten des Bundesinnenministeriums angegeben, daß "beweiskräftiges, gerichtsverwertbares Material" nicht vorliege, welches die Aufnahme in den VSB rechtfertigen würde.¹⁾

Diese Entscheidung des Bundesinnenministeriums wurde als Verharmlosung des "Rechtsextremismus" von der SPD-Bundestagsopposition kritisiert.²⁾

Dieses Beispiel verdeutlicht, daß bei einem Wechsel der politisch Verantwortlichen sich auch die Inhalte des VSBes verändern.

Insgesamt läßt sich aufgrund der parlamentarischen Auseinandersetzung zwischen der Regierung und der Opposition über die in den VSBen erfolgte "Verfassungsfeindlichkeits"-Bestimmung festhalten, daß die Wertung politischer Organisationen und politischen Verhaltens als "verfassungsfeindlich" je nach politischem Standort anders ausfällt und es von dem jeweiligen - subjektiv geprägten - Verständnis

1) Frankfurter Rundschau vom 24. u. 25.8.1983

2) ebenda

einer Partei von "Verfassungsfeindschaft oder Verfassungsfreundschaft" abhängt, wer oder was in den VSBen aufgeführt wird.

Aber nicht nur von Seiten der damaligen parlamentarischen Opposition erfuhr die VSBerichterstattung der einstigen SPD/FDP-Bundesregierung Kritik. Auch einzelne Mitglieder der die seinerzeitigen Bundesregierung tragenden Koalitionsfraktionen nahmen häufiger die Gelegenheit wahr, die Regierung kritisch zu den VSBen zu befragen.¹⁾

Für den inzwischen aus der SPD ausgeschlossenen Bundestagsabgeordneten Karl-Heinz Hansen stellte beispielsweise die Charakterisierung des Sozialistischen Büros (SB) im VSB 1977 als eine "links-extremistische Gruppe, die die demokratische Ordnung zersetzen und zerstören will, eine durch Tatsachen in keiner Weise gerechtfertigte und unzulässige politische Diskriminierung aller Mitglieder des Büros als verfassungsfeindlich" dar²⁾.

Während diese Bewertung des SB von dem CDU-Abgeordneten Gerd Langguth als völlig zutreffend verteidigt wurde³⁾, schloß sich demgegenüber der damalige Parlamentarische Staatssekretär Andreas von Schoeler in seiner Antwort auf die Frage des Abge-

1) So z.B. der SPD-Abgeordnete Conradi, der an die Bundesregierung die Frage richtete, warum die HIAG, der Verband der früheren Waffen-SS, nicht im B-VSB 1976 aufgeführt ist, in: DT-BT, Stenogr. Berichte VIII/6714

2) DT-BT, Stenogr. Berichte VIII/9424

3) DT-BT, Stenogr. Berichte VIII/9680

ordneten Hansen dessen Kritik an¹⁾.

Bemerkenswert an diesem Vorgang ist - neben der Tatsache parteipolitischer Differenzen bei der Bewertung einer Organisation - , daß diese parlamentarische Intervention wohl unter anderem Anlaß für eine entsprechende Änderung im B-VSB 1978 ergeben hat.²⁾

So wird die politische Entscheidung, ob und wie eine Organisation im VSB aufgeführt ist, - auch - beeinflußt von den im parlamentarischen Raum stattfindenden Auseinandersetzungen und beruht keineswegs allein auf dem jeweiligen Erkenntnisstand der Ämter für Verfassungsschutz.

Diese Annahme wird bestätigt durch 1979 erfolgte Veränderungen im B-VSB 1978, der gegenüber der ursprünglichen, der Presse zugestellten Fassung, in drei Passagen andere Formulierungen aufweist³⁾,

1) vgl. FN 2, S. 216

2) vgl. B-VSB 1978, S.107; neben diesem parlamentarischen Vorgang spielte wohl auch die mittels offenem Brief an die FDP und SPD - Bundestagsabgeordneten geübte Kritik der Berliner Hochschullehrer Gollwitzer und Narr und die Antwort des SPD-Fraktionsvorsitzenden Wehner eine Rolle; s. Frankfurter Rundschau vom 17.11.1978 und 5.1.1979

3) Laut Frankfurter Rundschau vom 5.10.1979 wurde in die gedruckte Fassung die Feststellung aufgenommen, daß die DKP die "revolutionäre Gewalt" unverändert bejahe. Statt von "über hundert" Sekundärorganisationen ist jetzt von "nach Hunderten zählenden" Sekundärorganisationen die Rede. Während es in der hektographierten Fassung hieß, die von der DKP beeinflussten Organisationen verfolgten "insgesamt" Ziele, die "nicht gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtet sind", wird das jetzt eingeschränkt auf die Feststellung, sie verfolgten "aber auch Ziele, die nicht gegen die freiheitlich-demokratische GO gerichtet sind."

nachdem von der CDU/CSU-Bundestagsfraktion erhebliche Kritik laut geworden war¹⁾.

4.4. Parlamentarische Auseinandersetzungen mittels der VSBes zum Zweck der Verdächtigung

Im Rahmen der parlamentarischen Auseinandersetzungen werden die Feststellungen und Wertungen in den VSBen auch - bislang im wesentlichen von Seiten der CDU/CSU - dazu benutzt, den parlamentarischen Gegner einer partiellen Zusammenarbeit mit und Unterstützung von "verfassungsfeindlichen" Organisationen zu verdächtigen. Eine derartige Verdächtigung erfolgt in der Regel dann, wenn sich ein Zusammenhang zwischen den politischen Aktivitäten von Mitgliedern in "demokratischen Parteien" und - ausweislich der VSBes - "verfassungsfeindlichen" Organisationen und ihren Mitgliedern herstellen läßt. So wurde selbst Bundeskanzler Helmut Schmidt in diesem Kontext solcher Kontakte bezichtigt, als in einer parlamentarischen Anfrage der CDU-Abgeordnete Hartmann eine Erklärung darüber verlangte, warum ein Aufsatz des Bundeskanzlers als Beitrag für einen Sammelband in dem "DKP-beeinflußten Kölner Verlag Pahl-Rugenstein" erschienen ist:

"Wie beurteilt die Bundesregierung gegebenenfalls diese Veröffentlichung des Bundeskanzlers in einem Verlag, der nach Auskunft des VSBes 1976 zu der auf Initiative der DKP gegründeten und von ihr gesteuerten Arbeitsgemeinschaft sozialistischer und demokratischer Buchhändler - (...) - gehört, die periodische Schriften und Literatur für alle Kampf- und

1) vgl. FN 1, S. 203 (S. 8 f)

Aufgabenfelder der DKP, ihrer Neben- und der von ihr beeinflussten Organisationen herausgibt?"¹⁾.

Dem Verdacht der Unterstützung einer "verfassungsfeindlichen Organisation" war auch der damalige Bundesminister Egon Bahr ausgesetzt, weil er der "Aktion Internationale Vietnam-Solidarität" bei ihrer Arbeit, die den Wiederaufbau einer zerstörten nordvietnamesischen Schule betraf, Erfolg gewünscht und eine materielle Unterstützung in Aussicht gestellt hatte. Dieser Sachverhalt veranlaßte den CSU-Abgeordneten Günther Müller zu den folgenden Fragen: "Inwieweit unterstützt die Bundesregierung kommunistisch initiierte Hilfsaktionen für Nordvietnam?"²⁾. - "Entspricht die Finanzierung einer Vietnam-Initiative, von der die zuständigen Staatsschutzstellen in ihren Berichten zur Sicherheitslage als einer kommunistischen Organisation sprechen, durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit den politischen Zielen der Bundesregierung, oder ist sie der Meinung, daß der Brief des Herrn Minister Bahr an die Aktion Internationale Vietnam-Solidarität, in dem er eine solche Unterstützung zusagt und der kommunistischen Aktion jeden Erfolg wünscht, etwas deplaciert ist?"³⁾

Die in der Frage zum Ausdruck gebrachte Bewertung dieses Vorganges fand dann auch Eingang in den be-

1) DT-BT, Stenogr. Berichte VIII/7960; nach Auskunft des damaligen Regierungssprechers handelte es sich um einen Beitrag, der dem Bulletin der Bundesregierung entnommen wurde.

2) DT-BT, Stenogr. Berichte VII/10250

3) ebenda

reits oben erwähnten Verfassungsschutzgegenbericht der CDU/CSU-Fraktion: "Die DKP hat 1974 mit wachsendem Erfolg Bündnispartner zur Stärkung ihrer unzulänglichen eigenen Positionen gesucht. Sie fand sie u.a. bei Mitgliedern der SPD und FDP, von Jungsozialisten und Jungdemokraten über Bundestagsabgeordnete bis zu Bundesminister Bahr, der eine Aktion der DKP-gesteuerten Initiative Internationale Vietnam-Solidarität unterstützte", - "(...) zu praktischer Zusammenarbeit, an der sich neben jüngeren Sozialdemokraten auch Funktionäre der mittleren Ebene, einzelne Parlamentarier und ein Bundesminister beteiligten, kam es vor allem bei der Bewegung für 'Frieden, Abrüstung und Zusammenarbeit' und bei Solidaritätsaktionen wie der DKP-gesteuerten 'Initiative Internationale Vietnam-Solidarität'"¹⁾.

Dieses Beispiel verdeutlicht, daß der VSB als ein beliebig einsetzbares Instrument nutzbar gemacht werden kann, um über Verdächtigung "verfassungsfeindlicher" Kollaboration den parlamentarischen Gegenspieler zu diskreditieren. Aufgrund der Unbestimmbarkeit dessen, was als "verfassungsfeindlich" definiert und bestimmten Organisationen und Aktivitäten zugeordnet wird, läßt sich mit Hilfe der VSBerichterstattung letztlich jedes politische Verhalten stigmatisieren, wenn es nur irgendwie in

1) vgl. FN 1, S. 214

Berührung zu dem nicht abgrenzbaren weiten Feld der "Verfassungsfeindlichkeit" gebracht werden kann.¹⁾

Nicht zuletzt verdeutlichen die Auseinandersetzungen über die "extremistische" Beeinflussung der Friedensbewegung, mit welchen Mitteln der politische und parlamentarische Gegner SPD an den Pranger öffentlicher Verdächtigung gestellt werden kann. In einer vertraulichen Studie über "linksextremistische und sicherheitsgefährdende Bestrebungen innerhalb der Kampagne gegen die NATO-Nachrüstung", die über die Presse bekannt gemacht wurde, weist der Staatssekretär im Bundesministerium Carl-Dietrich Spranger auf die neue Qualität der Zusammen-

-
- 1) In diese Richtung zielt u.a. auch der Protest der CSU-Landesgruppe im Bundestag gegen die Förderung des VDS durch die damalige Bundesregierung, die mit Bundesmitteln ein Untersuchungsprojekt über studentisches Wohnen zu unterstützen beabsichtigte; damit - so die Landesgruppe - unterstütze die Bundesregierung eine Organisation, die in den VSBen aufgeführt sei und als Musterbeispiel einer marxistisch-kommunistisch formierten Aktionseinheit angesehen werden müsse (vgl. Frankfurter Rundschau vom 3.7.1980). Vgl. auch die parlamentarische Anfrage zur Einschätzung und weiteren Unterstützung des VDS, DT-BT, Stenogr. Berichte VIII/12223ff. - Auch die Forderung des CSU-Abgeordneten Spranger, "die SPD-Mitgliedschaft der Vorsitzenden der 'VDJ' und des 'SHB' (in den VSBen, K.R.) zu erwähnen", verfolgt die gleiche Absicht (DT-BT, Stenogr. Berichte VIII/5365). - Vgl. dazu auch Hans Liskén, Der "Staatsfeind", in: Frankfurter Hefte, Juni 1981, S.7,9, der ganz zu Recht die Frage aufwirft, ob nicht am Ende die jeweilige parlamentarische Mehrheit darüber entscheidet, wer ihr "Feind" ist.

arbeit und der Bündnisse mit "verfassungsfeindlichen" Kräften innerhalb der Friedensbewegung hin: "Die orthodoxen Kommunisten (...) sind nicht mehr nur Bündnispartner einzelner Sozialdemokraten oder von Gruppen innerhalb der SPD - sie sind nun Bundesgenossen der SPD"¹⁾.

Der Verdacht "verfassungsfeindlicher" Kooperation ist somit hergestellt, wenn der Nachweis erbracht worden ist, daß die SPD die Friedensbewegung zum Bundesgenossen erklärt hat und diese Bewegung unter "nicht unerheblichem DKP-Einfluß" steht.

Ungeachtet der oben aufgezeigten Verwendungsmöglichkeiten der VSBe in der parlamentarischen Kontroverse darf nicht außer acht gelassen werden, daß die Politik der Verdächtigung nicht nur gegenüber dem parlamentarischen Gegner, sondern ganz besonders gegenüber allen außerparlamentarischen oppositionellen Organisationen, - gleichgültig ihrer Erwähnung in den VSBen - betrieben werden kann und in vielen Fällen auch tatsächlich betrieben wird. Daß dabei die allgemeine Öffentlichkeitswirksamkeit des Parlamentes als herausragendes Medium politischer Diskussion dieser Politik der Verdächtigung einen besonderen Stellenwert zuwachsen läßt, darf nicht unerwähnt bleiben. Der daraus entstehende gravierende Nachteil für die derart Verdächtigten außerhalb der Parlamente ist evident: ihnen steht das wichtige parlamentarische Forum mit seiner publizistischen Außenwirkung zur politischen Gegenwehr nicht zur Verfügung, was vermutlich die Chancen im Meinungskampf nicht unerheblich dezimiert.

1) in: Frankfurter Rundschau vom 19.7.1983

5. Die Rézeption der VSBe im außerstaatlichen Bereich

Nicht nur auf den verschiedenen staatlichen Ebenen erlangen die VSBe aufgrund ihrer vielfältigen Rézeption eine wichtige Bedeutung, sondern auch im nichtstaatlichen, gesellschaftlichen Bereich ist ihre Wirkungsweise bemerkenswert. Anhand von bekannt gewordenen Fällen soll im folgenden exemplarisch aufgezeigt werden, wo die in den Berichten erfolgte "Verfassungsfeindlichkeits-Erklärung" Verwendung gefunden hat und welche weiteren Folgen für die Organisationen selbst und ihre Mitglieder damit verbunden sind.

5.1. Der Bereich der Privatwirtschaft

Nicht nur im Bereich der öffentlichen Verwaltung und staatlicher Unternehmen stoßen Mitglieder "verfassungsfeindlicher" Organisationen in unterschiedlichster Weise auf berufliche Schwierigkeiten (Nichteinstellung, Entlassungen, Versetzungen). Auch in Betrieben der privaten Wirtschaft kann ihnen Ähnliches passieren: Die Kündigung einer Kontoristin durch die "Stuttgarter Zeitung" kann als Modellfall angesehen werden.¹⁾ Es handelte sich dabei um eine Kündigung, die allein mit der Mitgliedschaft in einer "verfassungsfeindlichen" Partei, der DKP, begründet wurde, deren Zielsetzung dem Zweck der Zeitung entgegenstehe²⁾. Zwar mag es

1) vgl. Der Spiegel, Nr.30/1980, S.72 und Frankfurter Rundschau vom 1.7.1980

2) Der Spiegel, a.a.O.

richtig sein - worauf die "Frankfurter Rundschau" hinweist¹⁾ - daß dieser Fall für Bereiche außerhalb des öffentlichen Dienstes in der BRD kaum - nachweisbare - Parallelen haben dürfte; allerdings bleibt über diesen bekanntgewordenen Einzelfall hinaus zu berücksichtigen, daß die Problematik der "Abwehr von Extremisten" in der privaten Wirtschaft nicht nur zu theoretischen Überlegungen, sondern auch zu einer bereits längere Zeit über existierenden Praxis geführt hat.

Ein Teil dieser "Abwehrpraxis" beruht auf dem Prinzip des "personellen Geheim- und Sabotageschutzes"²⁾, dem - wie Schwagerl/Walther meinen - die Erfahrung zugrundeliegt, "daß in einem hohen Maße nicht nur Verfassungsfeinde im Inneren, sondern feindliche Nachrichtendienste von außen her sich in den Besitz von Staatsgeheimnissen bringen wollen und bestrebt sind, alle Internas zu erfahren, um daraus Ansatzpunkte für die Ausspähung von Geheimnissen zu gewinnen"³⁾. Daß in diesem Zusammenhang die staatliche "Verfassungsfeind-Bestimmung" eine zentrale Bedeutung besitzt, ergibt sich bereits aus den Verfassungsschutzgesetzen des Bundes und der Länder, wonach die Verfassungsschutz-Ämter mitwirken bei der Überprüfung

1. von Personen, denen im öffentlichen Interesse geheimhaltungsbedürftige Tatsachen, Gegenstände oder Erkenntnisse anvertraut werden,

1) a.a.O.

2) vgl. Schwagerl/Walther, a.a.O., S.282 ff

3) ebenda, S.282

die Zugang dazu erhalten sollen oder ihn sich verschaffen können, und

2. von Personen, die an sicherheitsempfindlichen Stellen von lebens- und verteidigungswichtigen Einrichtungen beschäftigt sind oder werden sollen.¹⁾

Die Einzelheiten dieser Überprüfungspraxis sind in unveröffentlichten Richtlinien der Bundesregierung geregelt²⁾. Mittlerweile ist jedoch aufgrund von verschiedenen Publikationen im wesentlichen bekannt, wie und wo der "personelle Geheim- und Sabotageschutz" praktisch realisiert wird.

Hans Josef Horchem, vormals Leiter des Amtes für Verfassungsschutz in Hamburg, unterscheidet 3 Kategorien von "Sicherheitsempfindlichen Unternehmen":

1. Die beim Bundeswirtschaftsministerium registrierten "NATO-geschützten" Unternehmen, an die öffentliche Aufträge vergeben werden, die der Geheimhaltung unterliegen.
2. Die "NATO-krisengeschützten Betriebe", zu denen "in erster Linie Energieunternehmen (Gas, Wasser, Strom) und Firmen, die im Krisenfall die Versorgung der Bevölkerung sicherstellen sollen" gehören. Die entsprechende Einstufung erfolgt durch die Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Landwirtschaft (für das Land Hamburg), die Handelskammer und das Amt für Zivilschutz.

2) vgl. Hans Ritter von Lex, Die Voraussetzungen eines wirksamen Staatsschutzes in der Bundesrepublik Deutschland, DÖV 1960, S.281,283;

1) § 3 Abs. 2 BVerfSchG

3. Schließlich die Unternehmen, in denen - laut Äußerungen von Horchem - "besondere Vorkommnisse" die Kontrolle durch den Verfassungsschutz notwendig machen.¹⁾

Während der Bereich der sogenannten "NATO-geschützten Unternehmen" noch eingrenzbar ist, gibt es für die Betriebe der beiden anderen Kategorien überhaupt keine Abgrenzungskriterien.²⁾

Nach Annahme der IG Metall zählen dazu alle Betriebe mit mehr als tausend Beschäftigte³⁾.

Wenn auch vielleicht nicht in jedem Fall einer Neueinstellung in den oben bezeichneten Betrieben generell eine Überprüfung erfolgen mag, so kann

-
- 1) Hans-Josef Horchem, zit. aus: Detlef Visser, Die Gratwanderung der Späher, in: manager magazin Nr.6/78, S.152
 - 2) vgl auch Gerhard Baum, in: Metall, Nr.20 vom 10.10.1979, S.13, der "hier die Schwierigkeiten" zugibt, "überhaupt zu Kriterien zu kommen." - "Unsere Sorge ist, daß diese Ziffer des VerfSchG (nämlich §3 Abs.2 Ziff.2, K.R.) eine Einbruchsstelle in eine umfassende Überprüfungspraxis wird."
 - 3) vgl. Metall, a.a.O., "Unseres Wissens zählt dazu (zu der Zahl der Überwachten, K.R.) zum Beispiel der Stromableser des E-Werkes genauso, wie die Verkäuferin im Kaufhaus, der Metzger im Schlachthof und überhaupt jeder Arbeitnehmer, so müssen wir annehmen, in Betrieben etwa ab 1000 Beschäftigten." Bemerkenswert ist es, daß G. Baum diese von der IG Metall behauptete Ausuferung der Überwachung von Arbeitnehmern lediglich für den Bereich des Bundes bestreitet, wobei er selbst konzediert, daß die Überprüfung "zuvörderst Sache der Bundesländer" ist. Die Schätzungen der IG Metall können also als richtig unterstellt werden.

jedoch als wahrscheinlich gelten, daß bei Verdacht "verfassungsfeindlicher Aktivitäten" Personalabteilungen dieser Betriebe die Verfassungsschutz-Überprüfung veranlassen. Daß dann auch vorliegende "Erkenntnisse" von Seiten der Ämter für Verfassungsschutz an die Betriebe weitergegeben werden, liegt nahe. Dies kann zumindest den Worten Hans Josef Horchems entnommen werden: "Wir nehmen alle Informationen, die wir bekommen können und handeln stets nach dem Prinzip: Do ut des."¹⁾

Anhaltspunkte zu der Frage, was und wer als "verfassungsfeindlich" einzuordnen ist, werden den Arbeitgebern auch die VSBe vermitteln. Die Arbeitgeber-Verbände gehören, worauf bereits oben hingewiesen wurde²⁾, zu dem festen Verteilerkreis. Auch erscheinen in den entsprechenden Verbandszeitschriften von Zeit zu Zeit Artikel, die unter Bezugnahme auf die VSBerichterstattung Informationen über den "Extremismus" weitergeben³⁾. Darüber hin-

1) Zit. in: Detlef Visser, a.a.O., S.154; vgl. auch die von der IG Metall beobachtete Praxis, in der der Arbeitgeber detailliertes Wissen über die Bedenken der ÄfV mitgeteilt bekommen (Metall, a.a.O.).

2) S. 103

3) so z.B. "SDAJ - Im Kampf um die 'breite Massengrundbasis'", in: Der Arbeitgeber 1978, S.653; "Ausländische Arbeitnehmer - Extremisten - Zahlen", in: Der Arbeitgeber, 1975, S.859f; Bericht über VSB, Der Arbeitgeber 1975, S.580f; "Augen - links!", in: Der Arbeitgeber 1971, S.380; "Linksextremisten im Betrieb - 'Verbrechen aus Profitinteresse'", in: manager magazin 1977, S.156ff; "Kommunisten im Betrieb - Mit offenem Visier bekämpfen", in: manager magazin 1980, S.63ff

aus liegt seit 1976 ein Buch mit dem Titel vor: "Jetzt muß etwas getan werden. Die Basisarbeit linksextremer Gruppen im Betrieb",¹⁾ das seitens des Managermagazins mit den Worten: "Jeder Unternehmer sollte es kennen", besonders angepriesen wird.²⁾ Unter dem Titel: "Auf dem Marsch durch die Institutionen - Die kommunistische Agitation im Betrieb und in den Gewerkschaften," hat Horst-Udo Niedenhoff eine weitere Untersuchung veröffentlicht.³⁾ In beiden Publikationen bezieht sich der Autor ganz wesentlich auf die Angaben und Bewertungen in den VSBen.

Schließlich ist in diesem Zusammenhang interessant, daß für den Direktor der Mannesmann AG, Norbert Hammacher, die VSBe als allgemeine Informationsquelle bereits seit 1963 bekannt sind.⁴⁾

Darüber hinaus beauftragen manche Unternehmer private Detektivinstitute, um sich Informationen über Stellenbewerber zu beschaffen⁵⁾. Bei den Recherchen spielen unter anderem auch "extreme

1) Autor dieser Publikation ist Horst-U. Niedenhoff Leiter des Referats für Gewerkschaftsfragen im Institut der deutschen Wirtschaft

2) 1977, S.156

3) Köln 1979

4) vgl. den Artikel: "Das Pulver qualmt - Wo forscht der Verfassungsschutz?", in: Deutsche Zeitung, Nr.44/79, S.7

5) vgl. manager magazin 1978, S.154

politische Aktivitäten" eine Rolle¹⁾.

Vor dem Hintergrund dieser allgemeinen und spezifischen Informationsquellen vermag jede Personalabteilung ihr Personal zu "cleanen"²⁾. Bestätigt sich nach Auskunft der Ämter für Verfassungsschutz oder privater Institute der Verdacht "verfassungsfeindlicher Aktivitäten" als wahr, unterbleibt die Neueinstellung oder es erfolgt in der Regel unter vorgetäuschten Gründen wie "Arbeitsmangel" eine

1) So in dem Werbeschreiben des Detektiv-Instituts Kocks vom 11.11.1975, in: Andreas Dress u.a. (Hrsg.), Wir Verfassungsfeinde, S.284. Der Unterschied zwischen der Informationsbeschaffung durch die ÄfV und einem Detektiv-Institut ist nach Auffassung von Horchem lediglich in dem Umstand begründet, daß "wir (...) uns stets auf einer Gratwanderung zwischen der Freiheit des Staates und der Freiheit des einzelnen (befinden)." Allerdings ist nach Horchem "der Grat (...) keineswegs so schmal, wie manch einer glauben mag." Für das manager magazin ist der Unterschied jedoch beträchtlich: "Der Verfassungsschutz macht es kostenlos."

(manager magazin 1978, S.154)

2) So die Diktion des Philips-Sprechers Alfred Lambeck, zit. in: manager magazin 1978, S.152

Kündigung noch in der Probezeit¹⁾. Daß dabei das Mitwirkungsrecht des Betriebsrates und das Kündigungsschutzrecht des betroffenen Arbeitnehmers nur noch mit äußerst wenig Aussicht auf Erfolg realisiert werden kann, liegt auf der Hand²⁾.

Während die Problematik der Überprüfung von Arbeitnehmern in privaten Betrieben zumeist die Neueinstellung betrifft, sind darüber hinaus auch Tendenzen erkennbar, Arbeitnehmer, die bereits in Betrieben beschäftigt sind und denen "verfassungsfeindliche" Ideen nachgesagt werden können, zu kündigen. Mittlerweile werden nämlich - wie die Zeitschrift: "Blick durch die Wirtschaft", unter der Überschrift: "Radikale im privaten Dienst - Worauf bei der Entlassung geachtet werden muß" berichtet³⁾ - Fälle bekannt, in denen sich Arbeit-

1) So die Erkenntnisse der IG Metall, vgl. Metall, a.a.O., S.13; Gerhard Baum vermochte auf diese Feststellung nur wie folgt zu reagieren: "Ich kann nur sagen, wenn solche Mißbräuche vorkamen, ist es nicht das Verfahren des Wirtschaftsministers." - Vgl. auch die Angaben des ehemaligen Personalleiters der Hamburger Stahlwerke, eines nicht als sicherheitsempfindlich eingestuften Unternehmens, in dem seit 1971 regelmäßig alle neu eingestellten Arbeitnehmer vom Landesamt für Verfassungsschutz überprüft wurden und bei Vorlage von "nachrichtendienstlichen Erkenntnissen" den Betroffenen unter vorgetäuschten Gründen noch vor Ablauf der Probezeit wieder gekündigt wurde; so in: manager magazin 1978, S.153 und in: 3. Internationales Russell-Tribunal, Bd.4, S.144 f - Vgl. auch das Interview mit Spiros Simitis, Hess. Datenschutzbeauftragter, in: Der Gewerkschafter, Nr.10/79, S.14f

2) So Spiros Simitis, a.a.O., S.15

3) Ausgabe vom 5.1.1977

geber entschlossen haben, "Mitarbeiter mit radikalen Ideen zu entlassen, obwohl diese Mitarbeiter ihre eigentliche Arbeit anstandslos verrichteten".

Unter Berücksichtigung arbeitsrechtlicher Gesichtspunkte soll danach die ordentliche Kündigung unter folgenden Voraussetzungen gerechtfertigt sein:

- "ein sehr klarer Unternehmenszweck;
- eine sehr genaue und deutliche persönliche Gegnerschaft eines Mitarbeiters gegen diesen Unternehmenszweck;
- äußerlich dokumentiert durch Mitgliedschaft in einer Organisation, die sich gleichfalls gegen den Unternehmenszweck stellt"¹⁾.

Das Fazit für den Unternehmer, "der einen Radikalen zu entlassen beabsichtigt", bedeutet, "einige Kleinarbeit (zu) leisten und sehr konkret nach(zu)-forschen, wie und wo der Verdächtige sich in Gegensatz gerade zu den Zielen seines Betriebes gesetzt hat"²⁾. Da es sich insoweit um "Radikale" handelt, werden auch die Feststellungen gerade über "verfassungsfeindliche" Zielsetzungen in den VSBen bei der "Kleinarbeit" Verwendung finden können.

Es läßt sich also insgesamt feststellen, daß als "verfassungsfeindlich" verdächtige Arbeitnehmer einem spezifischen Risiko der Nichteinstellung bzw. der Entlassung auch im privaten Sektor der Wirtschaft ausgesetzt sind. Wenn auch kein Fall be-

1) ebenda

2) ebenda

kannt geworden ist, in dem konkret die Feststellungen in den VSBen zur Begründung für eine Entlassung oder Nichteinstellung herangezogen worden sind, so ist die Verwendung der Berichte und der in ihnen enthaltenen Angaben über "verfassungsfeindliche" Organisationen, deren Zielsetzungen und Aktivitäten allgemein geeignet, "Verdachtsmomenten" besser nachzugehen und entsprechende Personalentscheidungen zu treffen.

In einem ähnlichen Kontext ist auch die Überprüfung von Betriebsräten durch den Verfassungsschutz zu bewerten¹⁾. Der Verdacht der "Verfassungsfeindlichkeit" aufgrund der Mitgliedschaft in einer solchenmaßen definierten Organisation führt zu einer fortwährenden Kontrolle, selbst angesichts der Ausübung betriebsverfassungsgesetzlich garantierter Rechte. Diese Kontrolle vollzieht sich häufig dadurch, daß die bei den Verfassungsschutz-Ämtern vorhandenen "Erkenntnisse" an die Unternehmer weitergegeben werden.²⁾

1) vgl. dazu den Bericht in der Wochenzeitschrift Stern vom 19.7.1979; Dokumentation: "Überprüfung von Betriebsräten durch den Verfassungsschutz", in: Express Nr.12/1979

2) Zwar wurde von offizieller Seite bislang bestritten, daß die Erkenntnisse an private Unternehmer weitergegeben wurden; jedoch scheint selbst der ehemalige Bundesinnenminister Baum der Weitergabe-Praxis nicht zu vertrauen, wenn er öffentlich die Frage aufwirft, ob zusätzliche Garantien möglich seien, damit die bei den Erhebungen der AfV getroffenen Feststellungen "nicht an Betriebe und Unternehmen weitergegeben werden." Zit. in: FAZ vom 21.9.1979. Es wird wohl zu vermuten sein, daß auch in diesem Zusammenhang die Weitergabe-Praxis eher an dem Prinzip: "Do ut des", (FN 1, S. 227) orientiert ist.

5.2. Der Bereich von Presse und Publizistik

Die publizistische Weitergabe der Feststellungen und Wertungen in den VSBen trägt dazu bei, den Wirkungsgrad der staatlichen "Verfassungsfeind-Bestimmung" in der Öffentlichkeit beträchtlich zu erhöhen.

Um die Bedeutung der VSBe in besonderer Weise hervorzuheben, veranstalten die Innenministerien alljährlich Pressekonferenzen, auf denen unter Erläuterung der jeweiligen Trends und Tendenzen im Bereich des "Extremismus" die Berichte der Öffentlichkeit vorgestellt werden¹⁾.

In zunehmenden Maße finden die Bekanntgaben der jeweiligen VSBen in den Medien große Resonanz²⁾. In den überregionalen Tageszeitungen erfolgt die Berichterstattung zumeist in großer Aufmachung auf der ersten Seite³⁾. Je nach politischem Standort der Zeitung findet die entsprechende Akzentsetzung ihren Ausdruck in der Überschrift: "Extremisten von links und rechts werden immer gewalttätiger"⁴⁾
- "Ostberlin zahlt der DKP jetzt 50 Millionen Mark

1) vgl. S. 104

2) Dies stellt mit Genugtuung die Dokumentation des bay. Staatsministeriums des Innern - I F 1 - 2025 - 22/12 - "Deutsche Friedensgesellschaft-Vereinigte Kriegsdienstgegner e.V. - Geschichte, Organisation, ideologisch-politischer Standort (Stand: März 1979)", hrsg. v. Bundesvorstand der DFG/VK, Essen 1979, S.46, fest.

3) Am Tag nach der Pressekonferenz am 26.7.1978 und 11.7.1979 erschienen entsprechende Artikel beispielsweise in der Zeitung: Die Welt, FAZ und Rheinische Post

4) Die Welt vom 26.7.1978

im Jahr - Die Gefahr von links - Zunehmende Gewaltbereitschaft - Baum legt den Verfassungsschutzbericht vor"¹⁾ - "Rentner als Ostagenten mißbraucht"²⁾ - "Baum: Der liberale Rechtsstaat hat alle Angriffe zurückgewiesen - Verfassungsschutzbericht - Anstieg rechtsextremistischer Aktivitäten - Erfolge in der Spionageabwehr"³⁾.

Die oben bereits untersuchte und festgestellte Tendenz zu Verkürzungen und Pauschalverdächtigungen in den VSBen selbst erfährt in der Presseberichterstattung eine weitaus problematischere Dimension, wenn in den Artikeln - mitunter auch noch recht knappe - Zusammenfassungen von immerhin ca. 150 Seiten umfassenden Berichten enthalten sind. So heißt es dann beispielsweise völlig undifferenziert: "Die Links- und Rechtsextremisten in der BRD sind zunehmend bereit, zur Durchsetzung ihrer Ziele auch Gewalt anzuwenden und sogar Terroranschläge zu verüben"⁴⁾. Neben solchen Aussagen befinden sich in den Presseberichten zumeist noch statistische Angaben über die Entwicklung des "Extremismus", an denen dann auch gewisse Trendbeschreibungen der "Inneren Sicherheitslage" festgemacht werden.⁵⁾

1) FAZ vom 26.7.1978

2) Die Welt vom 11.7.1979

3) FAZ vom 11.7.1979

4) Die Welt vom 26.7.1978

5) vgl. FAZ vom 11.7.1980

Eine weitere bedeutsame publizistische Rezeption der VSBe erfolgt in Zeitschriftenartikeln, Aufsätzen und Buchpublikationen.¹⁾ Die Bezugnahme auf die VSBerichterstattung schließt zum einen unmit-

-
- 1) vgl. beispielsweise folgende Aufsätze aus der jüngeren Vergangenheit: Heiner Lichtenstein, Notizen über den Sumpf - Rechtsradikale und ihre Organisationen, in: Journal für Geschichte, 3 (1981) Heft 2, S.30ff; Peter Meier-Bergfeld, Die (un)heimlichen Kollegen - Wie die Gewerkschaften durch die DKP unterwandert werden, in: Die politische Meinung, Mai/Juni 1981, S.52ff; Antifakollektiv der Bochumer Jungdemokraten, "Wer sind die Jungen Nationaldemokraten?", in: Neofaschismus - Die Rechten im Aufwind, Hrsg. GEW-Landesverband Berlin, etc., Berlin 1979, S.100; Hans Günter Merk, Was ist heute Extremismus? - Die Bedrohung des Staates von links und rechts, in: Extremismus im demokratischen Rechtsstaat, hrsg. Manfred Funke, Bonn 1978, S.127ff; Gerd Langguth, Protest von links - Die Studentenbewegung in der BRD, in: Extremismus im demokratischen Rechtsstaat, a.a.O., S.164ff (insb. S.180ff.); Hartmut Weyer, Extremismus und Bundeswehr - Probleme, Entwicklungen, Tendenzen, in: Extremismus im demokratischen Rechtsstaat, a.a.O., S.245ff; Hans Joachim Schwagerl, Rechtsextreme, insbesondere neofaschistische Jugendgruppen in der BRD - Ein aktuelles Bild aus der Sicht des informativen Verfassungsschutzes, in: Jugend und Neofaschismus - Provokation oder Identifikation? Hrsg. Gerhard Paul und Bernhard Schoßig, F./M. 1979, S.18ff; Ino Arndt, Zur Chronologie des Rechtsradikalismus - Daten und Zahlen 1946 - 1980, in: Rechtsradikalismus: Randerscheinung oder Renaissance?, F./M. 1980, S.239ff - Vgl. dazu auch folgende Bücher: Karl-Klaus Rabe (Hrsg.), Rechtsextreme Jugendliche - Gespräche mit Verführern und Verführten, Bornheim/Merten 1980, S.14, 116, 240; Günter Bernd Ginzel, Hitlers (Ur)enkel - Neonazis: ihre Ideologien und Aktionen, Düsseldorf 1981, S.17ff, 19, 111; Alwin Meyer, Karl-Klaus Rabe, Unsere Stunde wird kommen - Rechtsextremismus unter Jugendlichen, Bornheim/Merten 1979, S.11ff

telbar, zum anderen aber auch mittelbar die staatlischerseits vorgenommene "Verfassungsfeindlichkeits-Bestimmung" mit ein, wenn beispielsweise die in den Berichten verwendete Begrifflichkeit (Extremismus etc.) und die veröffentlichten Zahlen der Statistiken übernommen werden. Eine derartig unkritische Verwendung des veröffentlichten VSBe-richtsmaterials mag seinen Grund wohl auch darin finden, daß die VSBe aufgrund ihres regierungsamtlichen Charakters scheinbare Objektivität manifestieren. So ist dann auch an entsprechender Stelle die Rede von "offizieller Statistik"¹⁾, "amtlichen Unterlagen"²⁾, "offiziellen Zahlen"³⁾ oder "offizieller Bezeichnung"⁴⁾.

Dieses Erscheinungsbild trägt für manche Autoren vermutlich auch dazu bei, die Berichte als geeignetes curriculares Material für die schulische und außerschulische politische Bildung heranzuziehen⁵⁾. Wie problematisch der Gebrauch der VSBe als "Basis-text" sein kann, vermittelt folgende Textstelle eines Curriculums zum Thema: "Verfassungsschutz":

1) Günter Bernd Ginzel, a.a.O., S.19

2) Ino Arndt, a.a.O., S.239

3) Gerd Langguth, a.a.O., S.181

4) vgl. Sicherheit und Gesellschaft - Ein Projekt zur politischen Bildung - , Hrsg. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1980, Bd.3, Innere Sicherheit, S.41,74ff, 169,209; Heinz-Werner Höffken/Martin Sattler, Rechtsextremismus in der BRD - Die "alte", die "neue" Rechte und der Neonazismus, hrsg. von der Landeszentrale für politische Bildung, Hamburg;

5) Manfred Funke, Frank S. Rödiger, Hartmut Weyer, Neonazismus in der BRD - Eine Bestandsaufnahme, S.7

"Der obengenannte VSB gibt für das Jahr 1978 folgende Zahlen an: (es folgen mehrere Zahlenwerke aus dem VSB, K.R.) - Hieraus läßt sich ablesen, daß es eine Vielzahl, wenn auch - zum Glück - nicht untereinander koordinierter Bestrebungen gibt, die mit der freiheitlichen und demokratischen Verfassung eines pluralistischen und liberalen Staates nicht zu vereinbaren sind"¹⁾.

Gelegentlich sind auch in aktuellen Zeitungsmeldungen Hinweise zur politischen Charakterisierung und Einordnung von Organisationen unter Bezugnahme auf die VSBe enthalten. So heißt es beispielsweise am Ende eines Artikels über die Organisation von Aktionen der DFG/VK Baden-Württemberg gleichsam als zusätzliche Information des Lesers: "Die Deutsche Friedensgesellschaft/Vereinigte Kriegsdienstgegner zählt nach Angaben des jüngsten VSB's der Bundesregierung zu den von der moskautreuen Deutschen Kommunistischen Partei (DKP) beeinflussten Organisationen, obwohl die Mitglieder, zum größten Teil Nichtkommunisten seien. Mitglieder der DKP und ihrer Jugendorganisation SDAJ hätten jedoch führende Positionen im Bundesvorstand der DFG/VK inne"²⁾.

Insgesamt betrachtet erfahren die VSBe angesichts der aufgezeigten Rezeption in den Medien eine publizistische Aufwertung und Weiterverbreitung, die

1) Sicherheit und Gesellschaft, a.a.O., S.74f

2) Frankfurter Rundschau vom 2.2.1981; vgl. auch Frankf.Rundschau vom 29.12.1980 unter der Überschrift: "Haftbefehl wieder aufgehoben"

die Stigmatisierung von Organisationen und deren Mitglieder als "verfassungsfeindlich" in das öffentliche Bewußtsein hinein weiterverlängern.¹⁾

5.3. Der Bereich der gesellschaftlich-politischen Auseinandersetzung

Gerade auch unter Berücksichtigung der publizistischen Wirkungsweise und der amtlichen Funktion der VSBe, den Bürger zur "geistig-politischen Auseinandersetzung" mit den "Verfassungsfeinden" zu motivieren²⁾, erscheint es als konsequent, wenn im gesellschaftspolitischen Meinungskampf die Angaben der VSBe dazu benutzt werden, den politischen Gegner als "Verfassungsfeind" bloßzustellen.

Wozu eine derartige Rezeption der Berichte führen kann, zeigt exemplarisch das Vorgehen der "Notgemeinschaft für eine freie Universität" in Berlin, die in regelmäßiger Folge ein Namensverzeichnis der an der Berliner studentischen "Aktionsgemeinschaften von Sozialisten und Demokraten" (ADSen) Beteiligten herausgeben.

Unter wesentlicher Bezugnahme auf die VSBe und den

1) vgl. dazu auch Peter Brückner/Alfred Krovoza, Staatsfeinde, S.67: "Über die Massenmedien z.B. wird das Stigma in Bezugnahme der Erfahrung aus zweiter Hand regelrecht industriell produziert." - Siehe auch Rüdiger Lautmann, Linksradikale als Stigma, in: Wolf-Dieter Narr (Hrsg.), Wir Bürger als Sicherheitsrisiko, S.282 ff.

2) vgl. S.111 ff

vom Bundesinnenminister veröffentlichten Informationsdienst "Innere Sicherheit" werden die "ADSen" als "verfassungsfeindliche Organisationen" eingestuft¹⁾. "Es ist seit der Gründung der ADSen im Jahre 1971 bekannt, daß sie als Agentur der kommunistischen SEW arbeiten. (...) Sie arbeiten mit der kommunistischen Diktatur der DDR, einer der Demokratie der BRD und dem freien Teil Berlins feindlich gesinnten Macht, zusammen. Die ADSen sind also mehr als gewöhnliche Radikale"²⁾.

Das Namensverzeichnis umfaßt in der 6.Auflage ca. 1500 Personen, die als Wahlkandidaten oder als öffentlich in Erscheinung getretene Unterstützer der ADSen und der SEW und mit der Bezeichnung ihrer jeweiligen Funktion aufgeführt sind.³⁾

Dieses Verzeichnis ist zuletzt (1980) in einer Auflage von 11.000 Exemplaren an die Mitglieder des Bundestages und der Länderparlamente, an die Regierungen/Senate des Bundes und der Länder, an die Berliner Bezirksbürgermeister und Stadträte, Direktoren und Präsidenten der bundesrepublikanischen Universitäten, an wissenschaftliche, kirchliche,

1) vgl. Notgemeinschaft für eine freie Universität (Hrsg.), ADS/SEW, 6.Folge, Berlin 1980, S.4ff

2) ebenda, S.9

3) ebenda, S.1 - 24 des Namensverzeichnisses

politische Institutionen, Stipendienträger¹⁾, die Gewerkschaften und Beamtenorganisationen, die Arbeitgeberverbände, die Industrie- und Handelskammern und andere Wirtschaftsorganisationen, die Presse sowie zahlreiche Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens verteilt worden.²⁾

Dieses seit mehreren Jahren betriebene Verfahren wird von den Verfassern des Verzeichnisses, zumeist Hochschullehrern, damit begründet, "weil wir das unerkannte Eindringen von Verfassungsfeinden in wichtige Bereiche des Staates, der Gesellschaft und der Wirtschaft für eine große Gefahr halten. Einstellungsbehörden und Arbeitgebern sollten Tatsachen bekannt sein, die in jedem Fall Zweifel an der Verfassungstreue eines Bewerbers begründen können".³⁾

Wenn auch die SPD/FDP Bundesregierung der Verbreitung dieser "Schwarzen Listen" mit gewissen Vorbehalten begegnete⁴⁾, so steht doch die damit verbundene Konzeption in einem engen Kontext zu der von ihr selbst verfolgten Politik des "Verfassungsschutzes durch Aufklärung". Entsprechend der dieser

1) Interessant ist in diesem Zusammenhang, daß einige sogenannte Hochbegabtenförderungswerke und Studienstiftungen Stipendien für "Rechts- und Linksextremisten" ausschließen. So z.B. die Friedrich-Ebert-Stiftung, Friedrich-Naumann-Stiftung, Konrad-Adenauer-Stiftung; vgl. Berufswahl-Magazin "UNI"; hrsg. v. Bundesanstalt für Arbeit, Nr.5/1981, S.18ff

2) ebenda (FN 1, S.239) S.24

3) ebenda, S.21

4) vgl. Frankfurter Rundschau vom 18.11.1980

Politik zugrundeliegenden Überlegungen haben bislang auch die Gerichte, die von Betroffenen angerufen wurden, die mit den Listen verbundenen Einschätzungen als nach Form, Art und Ausmaß sachbezogene und angemessene politische Bewertungen qualifiziert, gegen die keine rechtlichen Bedenken bestünden¹⁾.

Aufgrund von rechtskräftigen Urteilen ist es somit der Notgemeinschaft erlaubt, die in den Namenslisten Genannten als "- Agenten einer kommunistischen Diktatur - Personen, die als Wahlkandidaten mit verfassungsfeindlichen Organisationen eng zusammenarbeiten, und - als aktive Helfer verfassungsfeindlicher Organisationen" zu bezeichnen.²⁾

Eine derartig konkrete, auf Einzelpersonen bezogene "Verfassungsfeind-Erklärung" ist in dieser Form in der gesellschaftspolitischen Auseinandersetzung einmalig. In der Regel werden lediglich Organisationen unter Berufung auf die VSBe als "verfassungsfeindlich" gebrandmarkt, um damit den politischen Willensbildungsprozeß zuungunsten dieser

1) Landgericht Berlin (AZ.27058/76) und Kammergericht Berlin (AZ. 9 U 2443/76, 27 058/ 76 LG Berlin) veröffentlicht in: ADS/SEW 5, Broschüre der Notgemeinschaft für eine freie Universität, Hrsg. Vorstand ders.

2) ebenda, (FN 1, S. 239) S.6

Gruppierungen zu beeinflussen¹⁾. Dabei fällt auf, daß in der politischen Auseinandersetzung gerade auch, aber keineswegs allein von konservativer Seite aus, die bloße Stigmatisierung von Organisationen, Initiativen etc. als "verfassungsfeindlich" einer inhaltlichen Kontroverse vorgezogen wird. Beispielhaft dafür ist die Anfrage des nordrhein-westfälischen CDU-Landtagsabgeordneten Ahrens, der die Landesregierung darauf hinweist, daß an der kostenlosen Zwischenbenutzung eines Teils der zum Abriß bestimmten Stollwerck-Fabrik auch Junge Pioniere, die Sozialistische Deutsche Arbeiterjugend (SDAJ) und die Marxistische Abendschule der DKP teilnehmen wollen. "Es handelt sich" - so Ahrens - "bei den genannten Gruppen eindeutig um links-radikale Organisationen und Einrichtungen, deren Tätigkeit auf die Vernichtung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung in der BRD abzielt"²⁾.

-
- 1) vgl. den Bericht in der Frankfurter Rundschau vom 30.8.1980 über die Wählerinitiative "Volksfront"; ähnlich der Hinweis des Vorsitzenden der Arbeitsgruppe: Ausländische Arbeitnehmer, der CDU/CSU Bundestagsfraktion, Hasinger auf den VSB, in dem die FIDEF als eine "orthodox-kommunistisch beeinflusste" Organisation bezeichnet werde (Frankfurter Rundschau vom 9.4.1980 und 11.7.1981). Vgl. auch "Freiheit der Wissenschaft", hrsg. v. Vorstand des Bundes Freiheit der Wissenschaft, Heft 9 - 10/80, S.136 ff, wo unter Zugrundelegung des B-VSBs Bremer Studenten- und Hochschullehrergruppen als "extremistisch" eingestuft werden.
- 2) Zit. aus Frankfurter Rundschau vom 30.7.1980

In ähnlicher Weise führte auch das bayerische Innenministerium die Auseinandersetzung mit dem vor der Bundestagswahl 1980 von verschiedenen Gruppen und Einzelpersonen organisierten "Anachronistischen Zug Freiheit und Democracy". In einer Pressemeldung verwies das Ministerium darauf, daß hinter dem Zug eine "verfassungsfeindliche Gruppierung" stecke, und daß sich die "demokratischen Kräfte in diesem Land" von dem Zug distanzieren¹⁾. Als Begründung für eine solche Wertung wurde auf zwei führende Komiteemitglieder hingewiesen, die Aktivisten im Arbeiterbund für den Wiederaufbau der KPD sind, und auf die Tatsache aufmerksam gemacht, daß das Sekretariat in Räumen des Arbeiterbundes untergebracht ist²⁾.

Die Beispiele lassen sich beliebig erweitern.³⁾

Insgesamt läßt sich eine Tendenz beobachten, wonach das Attribut "verfassungsfeindlich" und seine Entsprechungen ("extremistisch, radikal" etc.) zur

1) vgl. Frankfurter Rundschau vom 13.9.1980

2) ebenda

3) So etwa die Indizierung eines Flugblatttextes als "verfassungsfeindlich" durch einen Schulleiter (Frankf. Rundschau vom 22.10.1979); die Bezeichnung der "Arbeitsgemeinschaft Bayerischer Verfolgtenorganisationen" als "verfassungsfeindlich" durch einen CSU-Landtagsabgeordneten (Frankf. Rundschau v. 10.12.1979); die Charakterisierung der Schriftsteller Wallraff und Herburger als "Verfassungsfeinde" durch den niedersächsischen CDU-Landesgeschäftsführers Bobzien (Frankf. Rundschau v. 25.1., 5.2. und 8.2.1980)

standardisierten Stereotype zwecks politischer Brandmarkung und Diffamierung oppositioneller Tätigkeiten, Gruppierungen und Personen immer mehr Verwendung findet. Die politische Auseinandersetzung in dieser Gesellschaft, Ausdruck und Produkt der politischen Kultur in diesem Land, reduziert sich in wachsendem Maße auf die Trennung der politischen Lager: Hier "Verfassungsfreund", dort "Verfassungsfeind".¹⁾

6. Die Wirkungsweise der VSBe im Ausland

An dieser Stelle kann lediglich an einem einzigen Beispiel dargestellt werden, daß die Auswirkungen der "Verfassungsfeindlichkeitsbestimmung" selbst in das Ausland hineinreichen. In der Zeitschrift "Der Spiegel" wird darüber berichtet, daß "der Bonner Verfassungsschutzbericht 1975 (...) der türkischen Regierung willkommenen Anlaß (lieferte), eine Verfolgungsjagd auf ihre Gegner und Kritiker im Ausland zu starten"²⁾. In dem Bericht ist unter der Rubrik "Ausländergruppen mit terroristischen Tendenzen" eine Reihe "konspirativ arbeitender Zusammenschlüsse türkischer Maoisten" in der BRD aufgeführt.³⁾

Laut Spiegel-Bericht erließ "der Generalstaatsanwalt beim Sicherheitsgericht in Ankara, einem Sondergericht zur Bekämpfung linker Aktivitäten, (...)

1) vgl. Günter Frankenberg, Angst im Rechtsstaat, S.368

2) Nr.25/1976, S.18f

3) vgl. B-VSB 1975, S.134f

unter Hinweis auf den Bericht Haftbefehle gegen eine große Anzahl von türkischen Studenten und Gastarbeitern im Ausland, überwiegend in Westdeutschland" ¹⁾.

Die im VSB genannten Organisationen wurden beschuldigt, "die kommenden Wahlen in der Türkei zu stören, Unruhe und Chaos zu stiften und das Land in eine föderative Volksrepublik Anatolien verwandeln" zu wollen ²⁾.

Angesichts dieses Beispielen ist die Vermutung nicht ganz unbegründet, daß die VSBe auch in die Hände ausländischer Regierungen gelangen, die insbesondere ein Interesse an der Berichterstattung über die "Sicherheitsgefährdenden Bestrebungen von Ausländern" zu besitzen scheinen. Welche Verwendung die Berichte im einzelnen gegenüber den dortgenannten Organisationen und deren Mitgliedern finden, kann allerdings nicht gesagt werden. Derartig drastische Maßnahmen, wie sie 1976 in der Türkei erfolgt sind, mögen vielleicht eine Ausnahme darstellen; auszuschließen sind sie - ebenso wie weniger schwerwiegende Nachteile - jedoch nicht.

7. Die unsichtbaren Auswirkungen der Verfassungsschutzberichte

Im vorangegangenen Teil ist der Versuch unternommen worden, das ungefähre Spektrum der nach außen getretenen Wirkungsarten der in den VSBen vorge-

1) ebenda

2) ebenda

nommenen "Verfassungsfeindlichkeits-Bestimmung" nachzuzeichnen. Mangels umfangreicherer, empirischer Untersuchungen über die einzelnen Wirkungsarten konnte ihre Darstellung lediglich selektiv und partiell mittels einzelner bekanntgemachter Beispiele erfolgen und vermag daher nur eine zu relativierende Aussagekraft für sich in Anspruch zu nehmen. Dieser - zugegebenermaßen dem Postulat wissenschaftlicher Gründlichkeit nicht ganz gerecht werdende - Umstand kann damit als Anknüpfungspunkt für eine Kritik derjenigen herhalten, die das Problem der öffentlichen "Verfassungsfeind-Bestimmung" mit seinen Auswirkungen im Hinblick auf die davon Betroffenen als eine "quantité negligible" herunterzuspielen versuchen.¹⁾ Dieser Versuch, mit Zahlen und quantitativen Größen zu argumentieren, verhindert jedoch den weitergehenden Blick auf das, was an - zunächst - unsichtbaren Wirkungen der Ausgrenzung und Stigmatisierung des "Verfassungsfeindes" ebenfalls existiert, wenn es auch nicht als statistischer Befund meßbar ist.

Eine dieser Wirkungen ist die Angst. Angst als Resultat der oben dargestellten vielfältigen staatlichen und gesellschaftlichen Maßnahmen und Verhal-

1) vgl. z.B. angesichts der Auswirkungen der Berufsverbote die von offizieller Seite häufig vorgebrachte Argumentation, daß die Zahl der tatsächlichen Betroffenen verschwindend gering sei; dazu 3.Intern. Russell-Tribunal Bd.2, S.57: "Die nackten Zahlen verschleiern die Wirkung."

tensweisen gegenüber "verfassungsfeindlichen" Organisationen und Personen wird heute ernsthaft nicht mehr bestritten.¹⁾

So haben beispielsweise der verstorbene Bundespräsident Gustav Heinemann und der Schriftsteller Max Frisch auf den Zusammenhang von Angst und derzeitiger Politik der "Inneren Sicherheit" hingewiesen.²⁾

Im sogenannten Koschnik-Bericht über die Grundsätze zur Feststellung der Verfassungstreue im öffentlichen Dienst wird aus dem Bericht an den Rat der evangelischen Kirche Deutschlands zitiert, wo unter Hinweis auf die Überprüfungspraxis des Verfassungsschutzes in Teilen der jüngeren Generation eine "Atmosphäre der Angst" konstatiert wird, "durch die die Bereitschaft zu offener Diskussion sowie zu politischer und gesellschaftlicher Mitverantwortung erheblich beeinträchtigt wird".³⁾

In einer öffentlichen Stellungnahme des Vorstandes der Arbeitsgemeinschaft für Friedens- und Konfliktforschung zur "Verfassungsfeindlichkeit" der DFG/VK die sich auf den B-VSB 1974 bezieht, wird ebenfalls eine unmittelbare Verbindung zwischen dem Bericht

1) Die Problematik des Zusammenhangs von "Verfassungsfeind-Erklärung" und Angst hat mittlerweile auch Eingang in die juristische Diskussion gefunden: vgl. Bericht von Erhard Denninger auf der Jahrestagung der Vd.d.StL 1978, Heft 37, und die Diskussion (ebenda, S.114ff) über das "vorinstitutionelle Prinzip der fdGO als Orientierung für streitbare Demokraten und Staatsgewalt: Freiheit von Angst", (so Denninger)

2) vgl. Günter Frankenberg, Angst im Rechtsstaat, S.353

3) in: Hans Koschnik (Hrsg.), Der Abschied vom Extremistenbeschluß, S.148

und der Verbreitung von Angst hergestellt: "Durch die Indizierung der DFG/VK werden zahlreiche friedenspolitisch Engagierte davon abgeschreckt, in diesen Verband einzutreten. Andere werden aus Furcht vor Repressalien den Verband verlassen, vereinzelt bleiben und in politische Lethargie zurückfallen."¹⁾

Darüber hinaus finden sich in umfassenderen Untersuchungen weitere Bestätigungen für diesen politischen Befund²⁾.

Diejenigen, die trotzdem noch Zweifel an den genannten Feststellungen bekunden³⁾, müssen sich Ergebnisse von repräsentativen Meinungsumfragen renommierter demoskopischer Institute entgegenhalten lassen, die ebenfalls auf eine in diesem Zusammenhang relevante Angsthaltung gerade bei großen Teilen jüngerer Befragter hinweisen.⁴⁾

1) In: Friedensanalysen - Für Theorie und Praxis, 4, F./M. 1977, S.214

2) vgl. Peter Brückner, "Angst haben und Angst machen" - Anmerkungen zur Psychologischen Kriegsführung in der BRD, in: ders., Diethelm Damm, Jürgen Seifert, 1984 schon heute oder wer hat Angst vorm Verfassungsschutz?, S.125ff; ders., Zur politischen Psychologie der innerstaatlichen Feinderklärung, in: ders., Alfred Krovoza, Staatsfeinde, S.61ff; 3.Intern. Russell-Tribunal, Bd. 2, Die Auswirkungen: Politik und Angst, S.57ff; Günter Frankenberg, a.a.O.; hektographierter Bericht des Komitees für Grundrecht und Demokratie, Berufsverbotepraxis 1979/80, a.a.O., S.18ff

3) vgl. z.B. den Tätigkeitsbericht der nordrhein-westf. Landesregierung von 1977 und Äußerungen des bay. Kultusministers Hans Maier, zit.in: 3.Intern. Russell-Tribunal, Bd.2, S.58

4) vgl. die Hinweise in dem Zeitschriftenartikel: Wer wagt noch, seine Meinung zu sagen, in: Psychologie heute, 11/1980, S.21

Zur näheren Durchleuchtung des zunächst nur als Phänomen skizzierten Problembereiches soll im folgenden ausführlicher auf Angst sowohl als Ausdruck individueller Befindlichkeit als auch als strukturelle Kategorie politischer Herrschaft sowie daraus ableitbarer Auswirkungen eingegangen werden.

Angst läßt sich allgemein definieren als "die Gesamtheit der menschlichen Bedrohtheitserlebnisse, soweit sie mit emotionaler und leiblicher Verstimmlung verbunden sind: Die motivlosen, scheinbar motivlosen, real und angemessen motivierten wie die unreal und unangemessen motivierten, die auf gegenwärtige und künftige Gefahr bezogenen, die qualitativen und quantitativen Abschattungen von permanenter Ängstlichkeit bis zum akuten Schreck, die dispositionellen wie die aktuellen Verfassungen"¹⁾.

Ausgangspunkt dieser Definition ist also das Bedrohtheitserlebnis, das als real und konkret existent erfahren wird und grundsätzlich eine angemessene Auseinandersetzung mit den angstausslösenden Ereignissen ermöglichen kann. In diesem Zusammenhang spricht man von Realangst. Davon unterschieden wird die sogenannte neurotische Angst, die "von Ereignissen ausgelöst (wird), die keine oder keine ernste Gefahr darstellen. Ausschlaggebend für das Hervorrufen neurotischer Ängste sind weni-

1) Walter von Baeyer und Wanda von Baeyer-Katte, Angst, S.26

ger die tatsächliche Gefährlichkeit einer Situation oder eines Ereignisses als vielmehr die Bedrohtheitserlebnisse und - Vorstellungen, die von ihnen wachgerufen werden"¹⁾.

Bei einer derartigen Differenzierung von Real- und neurotischer Angst stellt sich nunmehr die Frage, in welchen Gruppen der Bevölkerung sich welche Ängste vor dem Hintergrund der Politik staatlicher Feindbestimmung herausbilden. Dabei lassen sich zwei Gruppen unterscheiden.

Die erste Gruppe umfaßt diejenigen, die als Mitglieder "verfassungsfeindlicher" Organisationen oder Bestrebungen die eigentlichen "Verfassungsfeinde" darstellen. Ihnen sind die oben beschriebenen Maßnahmen staatlicher und gesellschaftlicher Ausgrenzung und Repression am deutlichsten sichtbar und spürbar. Gerade ihnen sind die Gefahren bekannt, die ihnen über kurz oder lang drohen können, oder bereits eingetreten sind. Zurecht weist daher der Bericht des 3. Internationalen Russell-Tribunals darauf hin, daß die durch Berufsverbote ausgelöste Angst nicht primär neurotisch, sondern vielmehr eine äußere Angst ist, die in einem "ausklar zu beschreibenden Wirkungselementen aufgebauten Prozess" erzeugt wird, also eine Realangst²⁾.

Die bereits erfolgten Sanktionen zusammen mit der Angst vor den noch drohenden bleibt nicht ohne Konsequenz für die Identität der Betroffenen und Be-

1) Günter Frankenberg, a.a.O., S.355

2) ebenda, S.65 (FN 2, S. 248)

drohten, sondern wirken sich auf ihre Einstellungen und Verhaltensweisen umfassend aus¹⁾.

"Sie werden gezwungen, sich in Organisationen enger zusammenzuschließen, Informationskontrolle zu üben, einander zu unterstützen und Chancen nachzuweisen, ihre ökonomische Existenz in Anlehnung an die eigene Gruppe zu suchen, (...). Zumindest teilweise werden hier die Persönlichkeiten geschaffen, die eigentlich hätten verhindert werden sollen"²⁾.

In einem solchen Gruppenklima werden allerdings auch Tendenzen zu neurotischen Ängsten entstehen, wenn - wie Peter Brückner es darstellt - der Betroffene/Bedrohte "mehr stimmungsartig-atmosphärisch als sprachlich-bewußt artikuliert, unter den Einfluß einer bedrohlichen Veränderung seiner Lebensgefühle (gerät)". Der Sicherheitsapparat des Staates wird für ihn zu einer zentralen, kafkaesken Instanz, schiebt sich vom Rande seiner Wahrnehmung in den inneren Kontext auch seiner privaten Entscheidungen; er fühlt sich von außen definiert. Die Lebensverhältnisse sind für ihn zugleich undurchschaubar geworden. Das mag sich steigern zur Mut- und Lustlosigkeit; zur Angst, irgendwie total kontrolliert und ohnmächtig zu sein - eine Angst, die sich generalisiert, indem sie andere Kontrolllängste an sich reißt: Angst vor Kontrolle durch die Freun-

1) So Rüdiger Lautmann, Linksradikal als Stigma, S.296

2) ebenda; so auch Dieter Claessens, Angst, Furcht und gesellschaftlicher Druck, S.97; Peter Brückner, "Angst haben...". S.131;

din, durch die Genossen, durch den Prüfungsapparat der Universität"¹⁾.

Aber nicht nur Verbitterung, Resignation verbunden mit dem Rückzug in die vertraute Umgebung der politisch ausgegrenzten Gruppe, sondern auch die "Flucht nach vorn" kann die Wahrnehmung einer umfassend, ja als total empfundenen Bedrohung provozieren. Es breitet sich "eine Art Leidensstolz und Märtyrergesinnung" aus, die zu einer "Selbstgerechtigkeit führen (kann), mit der in der Regel eine verzerrte Wahrnehmung der Realität" verknüpft ist.²⁾

Das kann zu einem politischen Aktionismus führen, der seinen Ausdruck in politischem Mord, Terroranschlägen und Kriegserklärungen findet - allemal "Versuche, den eigenen Bedrohungsvorstellungen scharfe Konturen zu geben und sie zu meistern - um den Preis der Vernichtung und Selbstvernichtung."³⁾

Zusammenfassend läßt sich also festhalten, daß die Gruppe der "Verfassungsfeinde" zuvörderst einer Realangst unterliegen, die unter bestimmten Umständen in eine neurotische Angst verlängert werden kann, die wiederum weitergehendes deviantes Verhalten verursacht, welches eine Eskalation weiterer Bedrohung hervorruft.

1) Peter Brückner, ebenda, S.133

2) Wilfried Gottschalch, Die psychischen Wirkungen der Berufsverbote, S.169

3) Günter Frankenberg, a.a.O., S.356

Zu der zweiten Gruppe lassen sich alle diejenigen zählen, die potentiell in den Kreis der "verfassungsfeindlichen Organisationen" einbezogen werden könnten. Dazu gehören sowohl jene, die mit gewissen "verfassungsfeindlichen" Zielsetzungen und Aktivitäten offen oder heimlich sympathisieren, als auch die, welche irgendwann in Berührung zu "verfassungsfeindlichen" Bestrebungen geraten könnten. Unter Berücksichtigung der Unbestimmtheit dessen, was in den Berichten als "verfassungsfeindlich" gekennzeichnet ist, ließen sich dieser zweiten Gruppe fast alle politisch irgendwie in Erscheinung tretenden Bürger zuordnen¹⁾.

"Praktisch ist heute (...) jeder verdächtig, oder kann es werden; umsturz-, streik- und subversionsverdächtig"²⁾.

In Anbetracht der allgemein vorhandenen Kenntnisse über die Sanktionsmöglichkeiten, die gegenüber "Verfassungsfeinden" zum Einsatz gebracht werden können, werden vielfältige Ängste ausgelöst. Peter Brückner hebt dabei die "Berührungsfurcht" hervor.³⁾

Prägnant beschreibt Hans Schäfer, selbst als "Verfassungsfeind" mit Berufsverbot belegt, diesen Mechanismus: er bekommt zu spüren, "daß manche Leu-

1) Insoweit entbehrt der polemisch anmutende Titel des Buches: "Wir Bürger als Sicherheitsrisiko", (Hrsg. Wolf-Dieter Narr), keineswegs eines - durchaus ernst zu nehmenden - Realitätsgehaltes.

2) Peter Brückner, "Angst haben...", S.129

3) ebenda, S.130

te aus seinem Bekanntenkreis - vor allem Lehrer aus Angst vor Repressalien gegen sie selbst von ihm abrücken".¹⁾

Berührungsfurcht vermag "vielfältige, manchmal ganz offene, manchmal lange Zeit hindurch dem Blick verborgene, untergründige und sogar der Selbsteinsicht entzogene Systeme der Isolierung gegeneinander" zu erzeugen²⁾.

Die Folge davon ist ein Rückzug aus politischem Engagement, Distanzierung von allem, was verdächtig ist, eine Tendenz zur Auflösung von solidarischen Gemeinschaften, eine Veränderung des Sprachverhaltens, eine Wirkung insgesamt, die bei dem einzelnen "bis in die Bereiche seiner Phantasie, seines Mutes, seiner Widerstandskraft und seines Selbstverständnisses hineinreicht"³⁾.

Klaus Horn diagnostiziert in diesem Zusammenhang "die Angst vor sozialer Isolierung; die Angst, nicht mehr identifiziert werden zu können oder gar als Abweichender, als Feind identifiziert zu werden, weil man aus den konfektionierten Erwartungseinstellungen herausfällt"⁴⁾.

Alle diese Ängste, die sowohl als Real- als auch neurotische Ängste auftreten können, und - worauf Rüdiger Lautmann aufmerksam macht - die Reaktion

1) Andreas Dress u.a: (Hrsg.), Wir Verfassungsfeinde, S.237

2) Peter Brückner, "Angst haben...", S.130

3) Peter Brückner, a.a.O., S.140

4) Klaus Horn, Über den Zusammenhang zwischen Angst und politischer Apathie, S.73

auf die dramaturgische Inszenierung der angstausslösenden Sanktionen hinterlassen bei den (noch) nicht Betroffenen, "den Zuschauern des Tribunals", ein angepaßtes Bewußtsein¹⁾ und führen zu der Identifizierung mit den vom Staat angebotenen Verhaltens- und Gesinnungsmustern²⁾.

An dieser Stelle erscheint der Hinweis wichtig, daß die Bedeutung dieser Ängste nicht lediglich als individualpsychologisches Moment gewertet werden darf, sondern in den strukturellen Zusammenhang mit dem Rechtsstaatssystem der BRD gestellt werden muß. Auf diesen Zusammenhang weist zu Recht Günter Frankenberg hin, der drei politisch-rechtliche Entwicklungstendenzen beschreibt, "die die rechtsstaatliche Verfassung der BRD durch die Öffnung von Freiräumen für eine Politik der Angst folgenreich verändert haben: die fortschreitende Negation der Gewaltenteilung und der Legalität sowie die Überlagerung der Freiheitsrechte durch Meta-Grundrechte des Staates"³⁾.

Allen drei Entwicklungstendenzen insbesondere der Legalisierungspraxis durch "Gesetze, die nur nachträglich oder als Vorschuss oder blanko definieren, was erlaubt und was verboten sein soll"⁴⁾, und der Konstruktion von Meta-Legalität, die die positiv gesetzte Legalität parlamentarischer Mehrheitsbe-

1) Rüdiger Lautmann, a.a.O., S.302

2) K.Horn, a.a.O., S.73; vgl. auch Dieter Claessens a.a.O., S.99

3) a.a.O., S.362

4) ebenda, S.366

schlüsse zu überlagern vermag¹⁾, ist die tendenzielle Auflösung konkret bestimmbarer und vorhersehbarer, also verlässlicher Herrschaftsformen als konstitutive Merkmale von Rechtsstaatlichkeit gemeinsam. In diesem Auflösungsprozeß wird Verhaltensunsicherheit erzeugt mit der Folge, "daß die Angst vor staatlicher Gewaltanwendung verstärkt und verlängert wird, weil die diffuse Bedrohung alle Maßnahmen zur Angstbewältigung (Taxieren der Gefahr, Einwirken auf die Bedrohung, Flucht, Änderung des Verhaltens usw.) erschwert oder vereitelt. D.h., die Realangst wird sekundär neurotisiert und setzt sich als strukturelle Angst fest"²⁾.

Die Unberechenbarkeit der Sanktionen, die ja gerade auch in der Unbestimmtheit der "Verfassungsfeindlichkeit" begründet liegt, fördert mithin neurotische Angst, die in ihrem strukturellen Gehalt institutionalisiert wird und damit zur Erhaltung von politischer Herrschaft prädestiniert ist.³⁾

Angst mit der Folge politischer Apathie⁴⁾ und Anpassung an staatlicherseits vorgegebenen Verhaltens- und Denkmuster wirkt zweifelsohne herrschaftssichernd, wenn damit eine politische Fundamentalopposition gesellschaftlich geächtet und isoliert wird.

1) vgl. U.K. Preuß, Gesellschaftliche Bedingungen der Legalität, S.26

2) G. Frankenberg, a.a.O., S.355

3) vgl. F. Neumann, Angst und Politik, S.204

4) vgl. K. Horn, a.a.O., S.73

Gerade angesichts ihrer Marginalstellung lassen sich auf diese politischen Randgruppen, deren Status offiziell als "feindlich" deklariert ist, Ängste lenken, deren eigentliche Ursache jedoch in einer sozialen und politischen Entfremdung und dem Gefühl eines Ausgeliefertseins gegenüber anonym empfundenen Mächten zu suchen ist.¹⁾ Eine derartige Angstumlenkung verhindert somit die Aufdeckung und Beseitigung sozialer Mißstände, die primär angst-erzeugend wirken, und läßt damit die gesellschaftlichen Herrschaftsverhältnisse unberührt.²⁾

Herrschaftsfunktion erlangt Angst darüber hinaus auch da, wo sie, "als eine zur Angst vor den Erwartungen generalisierte", zur Prävention gerät.³⁾ In dem präventiven Charakter von Angst, insbesondere in ihrer neurotischen Ausprägung ist eine Vermeidung von Verhalten angelegt, das sich gegen den jeweiligen status quo von Herrschaft zu wenden potentiell in der Lage wäre: quasi ein vorausseilender Gehorsam.

Unter Verwendung der psychoanalytischen Theorie läßt sich damit der Staat in seiner Exekutivgewalt als ein "Über-Ich" qualifizieren, dem die Indivi-

-
- 1) Auf diesen Zusammenhang macht insbesondere F. Neumann, a.a.O., S.201ff., aufmerksam.
 - 2) F. Neumann, a.a.O.; die gleiche Konsequenz zeigt R. Lautmann im Kontext mit erfolgreicher Stigmatisierung auf (a.a.O., S.301); vgl. auch D. Duhm, Angst im Kapitalismus, S.21 und 33ff
 - 3) So Floßdorf, Berufsverbote als Denkverbote, S.160

duen und Organisationen in ihrem Denken und ihren Äußerungen verantwortlich sind.¹⁾

Bernhard Floßdorf weist auf die weiteren Folgen der Präventivwirkung von gesellschaftlicher Angst hin, die bis in "die Feinstrukturen des Denkens selbst" verlängert wird.²⁾ Er gelangt bei der Unterscheidung zwischen angstvollem und angstfreiem Denken, dem er die zwischen "geschlossenem" und "offenem" Denken zuordnet, zu folgender interessanter Überlegung, die die unsichtbare Wirkung der VSBe besonders gut verdeutlicht: "Geschlossenes Denken scheint insbesondere die Unfähigkeit zu beinhalten, zwischen dem Informationsgehalt einer Mitteilung oder Aufforderung und ihrer Quelle zu unterscheiden was nichts anderes heißt, als daß der Informationsgehalt der Mitteilung in dem Maße ungeprüft hingenommen wird, in dem die Quelle mit Autorität ausgestattet ist.

Denken, das sich selbst und seinen Adressaten immer die Loyalität gegenüber dem Staat versichern muß, ist wohl im hier gemeinten Sinne eher geschlossen als offen"³⁾.

Das politische Prinzip der "Loyalität gegenüber dem Staat" bedarf tendenziell dann keiner besonderen staatlichen Aufwendungen zur Kontrolle und "Bestrafung" der Loyalitätsunterworfenen mehr, wenn die Loyalität "im Über-Ich der Individuen (ihre) zuverlässigste Agentur" gefunden hat.⁴⁾

1) G. Frankenberg, a.a.O., S.372

2) a.a.O., S.163

3) ebenda

4) So D. Duhm, a.a.O., S.35

Unter Berücksichtigung dieser Überlegungen "kehrt sozusagen der Verfassungsschutz wieder zu den Bürgern zurück"; allerdings in merkwürdiger Veränderung sowohl des Gegenstandes als auch seines Trägers: war es zu Beginn des 19. Jahrhunderts der Bürger, der die Verfassung gegen den Staat zu schützen suchte¹⁾, kehrte sich im Laufe der Geschichte das Verhältnis derart um, daß es nunmehr der Staat war, der "seine" Verfassung gegen den illoyalen Bürger verteidigte; entsteht schließlich ein Zustand, in dem sich der Bürger in "seinem Staat zuhause fühlt", sich mit der "Idee des Staates" identifiziert und "Verantwortung für seinen Staat" zu tragen bereit ist²⁾, und umgekehrt der Staat sich auch "im Bürger zuhause fühlen" kann, dann kann der Bürger selbst Träger des Verfassungsschutzes sein..., und im Zustand der Angst wird er es auch.

1) vgl. oben S. 8

2) Wenn das BVerfG (E 39, S.334,347f) diese Eigenschaften bislang nur dem Beamten zur Pflicht macht, so lassen sich doch genügend Tendenzen erkennen, die auf eine "Verstaatlichung" des - einfachen - Bürgers hinauslaufen. H.Ridder(in: Die soziale Ordnung des GG, S.84) sieht in der "Ernennung des Volkes zum 'Staatsorgan' durch das BVerfG den 'leading case' für beliebig viele weitere 'Verstaatlichungen' gesellschaftlicher Freiheit." Vgl. auch J.Hirsch, Der Sicherheitsstaat, S.54ff, der unter Zugrundelegung ökonomischer Veränderungen sowie dem Wandel staatl. Funktionen von der "Durchstaatlichung der bürgerlichen Gesellschaft" spricht.

TEIL V.

Verfassungsrechtliche Untersuchung

In den vorherigen Teilen der Arbeit konnte festgestellt werden, daß die VSBe als wichtige Instrumente des Verfassungsschutzes neuer Art oder - nach amtlicher Diktion - des "Verfassungsschutzes durch Aufklärung" verschiedene Funktionen zu erfüllen haben: Mit den Mitteln staatlicher Öffentlichkeitsarbeit soll in Abgrenzung von den übrigen Instrumentarien des normierten - des repressiven wie des präventiven - Verfassungsschutzes die - bloße - politische Auseinandersetzung (sozusagen als ein Minus gegenüber dem gesetzlich vorgesehenen Eingriffsreservoir) mit den Verfassungsfeinden erfolgen.

Sowohl in der Intention der staatlichen Exekutive als Veranstalter dieses Sicherheitsprogramms neuer Art als auch in den - im letzten Teil der Arbeit untersuchten - vielfältigen sichtbaren und unsichtbaren Auswirkungen der Verfassungsfeindbestimmungen mittels der VSBe läßt sich deutlich erkennen, daß es hierbei wesentlich um die Einflußnahme auf die politische Willensbildung des Volkes geht: Dies geschieht zum einen sehr direkt gegenüber den als "verfassungsfeindlich" apostrophierten Parteien, Organisationen und Personen, die im staatlichen und gesellschaftlichen Bereich in mannigfacher Weise Beeinträchtigungen bei der Ausübung ihrer politischen und privaten Freiheitsrechte erfahren und dadurch bei der aktiven Beteiligung am Prozeß der demokratischen Willensbildung benachteiligt sind. Zum anderen wirken die VSBe als "hoheitliche Verrufserklärungen" (Jürgen Seifert) auch gegen-

über denen, die aus Angst, opportunistischem Kalkül oder anderen Motiven der staatlichen Ächtung der "Verfassungsfeinde" loyal Folge leisten und sich an den exekutiven Freund-Feind-Richtlinien in ihrer Meinungsbildung und ihrem politischen (Wähler-)Verhalten orientieren.

Eine solchermaßen inszenierte staatliche Beeinflussung politischer Willensbildung hat sich angesichts der Demokratiekonzeption des GG die Frage seiner verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gefallen zu lassen.

Die ungehinderte politische Auseinandersetzung, die auf der gesellschaftlichen Ebene zwischen Parteien, Verbänden etc. (so frei wie möglich) erfolgen soll, erfährt eine qualitative Begrenzung dann, wenn ihre Funktionäre qua Staatsorgan sich an dieser Auseinandersetzung beteiligen; denn sie sind nunmehr an Verfassungs- und Gesetzesrecht, also auch an der das GG konstitutiv bestimmenden Demokratiegestaltung gebunden.¹⁾

Die zentrale Demokratiebestimmung des GG (Art. 20 Abs.2 Satz 1) schreibt vor, daß alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht; ausgeübt wird sie in Wahlen und Abstimmungen durch das Volk und - ständig demokratisch vermittelt²⁾ - durch die Staatsorgane (Art 20, Abs. 2 Satz 2 GG). Dem zugrunde liegt ein permanenter Prozeß der Meinungs- und Willensbildung des Volkes, der sich frei, offen und unreglementiert zu vollziehen hat und der sowohl in den Akt der Parlamentswahl mündet, als auch in der ständigen Herausbildung der "öffentlichen Meinung" zur fort-

1) Vgl. H. Copic, Grundgesetz und politisches Strafrecht neuer Art, S.49

2) E.O. Kempfen, Grundgesetz, S.96

währenden Beeinflussung der Staatsorgane in ihrer Entscheidungsfindung seinen Ausdruck findet.¹⁾ Angesichts dieses hohen Stellenwertes, dem das GG der Freiheit des Willensbildungsprozesses "von unten" zumißt, weist das Bundesverfassungsgericht nur zu Recht darauf hin, daß "Einwirkungen der gesetzgebenden Körperschaften und von Regierung und Verwaltung auf diesen Prozeß (...) nur dann mit dem demokratischen Grundsatz der freien und offenen Meinungs- und Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen vereinbar (ist), wenn sie durch einen besonderen, sie verfassungsrechtlich legitimierenden Grund gerechtfertigt werden können"²⁾. Das durch das Grundgesetz konstituierte demokratische Handlungsmodell findet mithin auch nur in diesem Grundgesetz und seinen Normen selbst seinen Rahmen, also auch seine Begrenzung.

Da die Herausgabe der VBSe in den demokratischen Willensbildungsprozeß eingreift und ihn zu lenken und zu beeinflussen vermag, lautet somit die Frage, ob das Grundgesetz diese Demokratiebegrenzung legitimiert.

Diese Fragestellung bestimmt den weiteren Verlauf der Untersuchung; dabei erscheint es wenig hilfreich, zunächst die Verbreitung der Verfassungsschutzberichte auf ihre Rechtsnatur hin zu überprüfen³⁾, um danach entlang der dann vorgegebenen Prämissen die Zulässigkeitsprüfung vorzunehmen. Die Gefahr einer solchen Vorgehensweise wird in

1) Vgl. BVerfGE 20, S.56,98

2) Ebd., S.99

3) So im Hinblick auf die regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit, E.O. Kempen, a.a.O., S.101; H.Ridder, Besprechung von Walter Leisner, Öffentlichkeitsarbeit..., in: AöR 1968, S.402

der Studie von Leisner evident, der die regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit wegen ihrer Vorbereitungs- und Unterstützungsfunktion für die Regierungsarbeit in Gesetzgebung, Verwaltung und Haushaltsfragen als "schlichte hoheitliche Regierungstätigkeit" qualifiziert und im Hinblick auf die Zulässigkeit eine Korrelation der einen Regierungstätigkeit mit der anderen herstellt.¹⁾ Kempen legt überzeugend dar, daß eine "derartige Systematisierung (...) lediglich die Rechtsnatur der sonst von einem Staatsorgan wahrgenommenen Aufgaben auf seine Öffentlichkeitsarbeit (projiziert) und (dazu) verleitet, von der Zulässigkeit der einen Tätigkeit auf die der anderen zu schließen"²⁾.

Demzufolge ließe sich unter Verwendung einer derartigen Methodik die Zulässigkeitsfrage in bezug auf die VSBe mit der Zulässigkeitsfrage hinsichtlich allgemeiner Verfassungsschutzstätigkeit koppeln. Damit wäre jedoch ein eigenständiger Zugang zu dem hier wesentlichen Kompetenzproblem³⁾ regierungsamtlicher Einwirkung auf den politischen Willenbildungsprozeß mittels der Verbreitung der VSBe versperrt.

1) W. Leisner, Öffentlichkeitsarbeit..., S.63 und 89ff.; in der Methodik Leisners wird zunächst die "schlichte Hoheitstätigkeit" einem "hoheitlichen Aufgabenbereich" zugeordnet, dessen "rechtliche Basis (...) zugleich zur Legalitätsgrundlage des schlichten Handelns" wird (S.63)

2) a.a.O., S.101

3) Zugleich stellt E.O. Kempen, a.a.O., die hier allein zu interessierende Bedeutung des Kompetenzproblems gegenüber dem Qualifikationsproblem ("hoheitliches Handeln") deutlich heraus.

Die gleiche Konsequenz wäre gegeben, wenn der Auffassung des Bundesinnenministers gefolgt würde, der zufolge den Bewertungen in den VSBe "keinerlei Rechtscharakter zukommt"¹⁾. Dieser Ansicht liegt vermutlich die politische Absicht zugrunde, die VSBe insgesamt einer rechtlichen und damit auch gerichtlichen Überprüfung zu entziehen²⁾.

Demgegenüber hat Küchenhoff überzeugend darzulegen vermocht, daß gerade unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten "für eine rechtsfreie Politik mit Eingriffen in die bürgerliche und politische Freiheitssphäre" keinerlei Raum vorhanden ist³⁾. Dabei konnte er auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Bezug nehmen, die an keiner Stelle des hier relevanten sogenannten NPD-Beschlusses Zweifel an der Rechtsqualität der VSBe und der in ihnen enthaltenen Wertungen aufkommen läßt⁴⁾.

1) vgl. oben S.114 f

2) vgl. J. Seifert, Die Definitionsgewalt des Verfassungsschutzes, S.129

3) Grauzone zwischen Verdacht und Nachrede, in: Frankfurter Rundschau vom 4.8.1977

4) BVerfGE 40, S.287 ff; vgl. auch BVerfG, NJW 1981, S.1359; VG Bremen, NJW 1978, S.1650 ff, in denen ebenfalls inzidenter von der Rechtsqualität der Wertungen in den VSBen ausgegangen wird. So auch N. Paech, Zur Rechtsmäßigkeit des VSBs, S.1441 f. In der Konsequenz seiner Argumentation vertritt das OVG Lüneburg, NJW 1975, S.76, gleichfalls diese Ansicht, wenn es in Bezug auf Äußerungen eines Ministerpräsidenten, eine Partei sei verfassungswidrig und radikal, allein zwischen justiziablen Hoheitsakten (bei amtlicher Äußerung) und Nicht-Hoheitsakten (bei privater Meinungsäußerung) unterscheidet. Vgl. dazu die Anmerkung von H.Bethge, NJW 1975, S.662 f der allerdings die Meinungsäußerung eines Ministerpräsidenten stets als Wahrnehmung hoheitlicher Befugnisse qualifiziert und damit anders als das OVG Lüneburg von vornherein das Grundrecht der Meinungsäußerung ausschließt.

Bei der weiteren Untersuchung wird es mithin darauf ankommen, die VSBe als regierungsamtliche, meinungsbildende und - lenkende Verlautbarungen an dem normativ geregelten System von Demokratie auf ihre Zulässigkeit hin zu überprüfen.

Damit soll versucht werden, über die in den bislang vorliegenden Studien aufgeworfenen Fragestellungen nach der Zulässigkeit der VSBe, die im wesentlichen auf einen verfassungsrechtlichen Aspekt beschränkt sind, hinaus zu gehen.

Die bereits oben erwähnte Untersuchung von Küchenhoff z.B. grenzt die Frage nach der Zulässigkeit insoweit ein, als sie die Aussagen in den VSBen allein an den Prinzipien des Rechtsstaates, insbesondere der Rechtssicherheit und der Tatbestandsbestimmtheit, mißt¹⁾. Wenn auch im Ergebnis zu Recht die Verletzung der aufgezeigten Prinzipien konstatiert wird, so bleibt doch die Frage offen, ob unter strikter Beachtung des Rechtsstaatsprinzips - insbesondere der Tatbestandsbestimmtheit - die VSBe ansonsten - gemessen an weiteren Prinzipien der Verfassung wie dem der Demokratie - zulässig sind.

Diese m.E. zentrale Frage erfährt auch in dem von Norman Paech verfaßten Gutachten²⁾ ebenfalls nur eine periphere Beachtung, weil er es, indem er die Veröffentlichung der VSBe als ein "Verwaltungs-handeln mit Eingriffscharakter" qualifiziert, in konsequenter Verfolgung der Logik allgemeinen Ver-

1) vgl. FN3, S.264

2) vgl. FN4, S.264

waltungsrechts bei der Frage nach der einschlägigen gesetzlichen Grundlage beläßt¹⁾.

Auch die Publikationen von Seifert, die sich mit den VSBen befassen, greifen nur einzelne Aspekte auf; während in zwei Untersuchungen - einmal über den Vergleich der in den VSBen des Bundes und der Länder enthaltenen unterschiedlichen Wertungen²⁾ und andererseits über die Definitionsgewalt des Verfassungsschutzes³⁾ - die verfassungsrechtliche Fragestellung nach der Zulässigkeit im Hintergrund bleibt, wird in dem Aufsatz "Vereinigungsfreiheit und hoheitliche Verrufserklärungen" eine allein an Art.9 Abs.2 GG orientierte Überprüfung der Zulässigkeit der VSBe vorgenommen.

Weil es sich im Zusammenhang mit der Verfassungsschutzberichterstattung um die Herstellung von gesellschaftlicher Öffentlichkeit als Medium politischer Willensbildung⁴⁾ handelt, bedarf es einer umfassenderen Analyse, die an dem Demokratieprinzip, wie es im GG (Art.20,21,5,8 und 9) normativ geregelt ist, ausgerichtet ist - in einem Verständnis der Rechtswissenschaft als Demokratie-wissenschaft⁵⁾.

1) vgl. FN 4, S. 264 (S. 1144)

2) vgl. Verfassungsschutzberichte von Bund und Ländern im Vergleich, in: Frankfurter Rundschau vom 28.8.1981

3) vgl. FN 2, S. 264

4) Zur Bedeutung politischer Öffentlichkeit vgl. J. Habermas, Funktionswandel der Öffentlichkeit, S.242ff.

5) vgl. R.Wiethölter, Rechtswissenschaft, S.10 u. 284; P.Häberle, Struktur und Funktion der Öffentlichkeit im demokratischen Staat, S.6

1. Die Verfassungsschutzberichterstattung als Ausfluß
zulässiger staatlicher Meinungsfreiheit?

Art. 5 GG garantiert die Meinungsfreiheit nicht nur als individuelles Freiheitsrecht, wie es die "klassische deutsche Staatsrechtslehre" in ihrer Grundrechtsinterpretation verstand, sondern Art. 5 GG beinhaltet auch die "öffentliche Meinungsfreiheit", die nicht zu sehr den einzelnen Menschen als vielmehr die in einem demokratischen Staat organisierte Gesellschaft zum Ausgangspunkt nimmt¹⁾. Die besondere Bedeutung der Meinungsfreiheit als eine der demokratischen Öffentlichkeit kommt deutlich in der Rechtssprechung des BVerfG zum Ausdruck, wenn sie "für eine freiheitlich-demokratische Staatsordnung (...) (als) schlechthin konstituierend" charakterisiert wird; "denn es (das Recht der freien Meinungsäußerung, KR) ermöglicht erst die ständige geistige Auseinandersetzung, den Kampf der Meinungen, der ihr Lebenselement ist (...). Es ist im gewissen Sinne die Grundlage jeder Freiheit überhaupt"²⁾.

Wenn nun die Herausgeber der VSBe gerade ihre Berichterstattung über "verfassungsfeindliche" Bestrebungen als wichtigen Bestandteil der geistig-politischen Auseinandersetzung betrachten³⁾, wirft sich die Frage auf, ob sich die Zulässigkeit ihres Handelns aus dem Grundrecht der Meinungsfreiheit des Art.5 Abs.1 GG herleiten läßt.

1) vgl. Herzog, in: Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Kommentar, Art. 5, Rdnr.4 mit weiteren Nachweisen

2) BVerfGE 7, S.208

3) vgl. oben S. 111 ff

Die Frage wäre positiv zu beantworten, wenn die verantwortlichen Herausgeber, also die jeweiligen Innenminister des Bundes und der Länder, grundrechtsfähig sind. Da die für die VSBe verantwortlichen Innenminister nicht fiskalisch¹⁾, sondern in Ausübung hoheitlicher Aufgaben handeln²⁾, wäre zu überprüfen, inwieweit unter Beachtung von Art.19 Abs.3 GG das Recht auf Meinungsfreiheit auch für die Innenminister Geltung besitzt. Als Staatsorgane sind die Innenminister Teile der juristischen Personen des Bundes und der Länder, so daß Art.5 auf sie Anwendung findet³⁾, wenn es "seinem Wesen" (Art.19 Abs.3 GG) entspricht.

Dem Wesen nach soll Art.5 GG wie alle anderen Grundrecht "in erster Linie die Freiheitssphäre des Einzelnen gegen Eingriffe der staatlichen Gewalt schützen und ihm insoweit zugleich die Voraussetzungen für eine freie aktive Mitwirkung und Mitgestaltung im Gemeinwesen sichern. Von dieser zentralen Vorstellung her ist auch Art.19 Abs.3 GG auszulegen und anzuwenden"⁴⁾.

-
- 1) So im Hinblick auf die allgemeine Öffentlichkeitsarbeit der Regierung, zu der allerdings auch die Verfassungsschutzberichterstattung gehört, W.Leisner, a.a.O., S.44 f; ebenso E.O.Kempen, a.a.O., S.103
 - 2) So für den Bereich der Öffentlichkeitsarbeit E.O.Kempen, a.a.O., S.103; das BVerfG (E 40, 287) stellt die Herausgabe der VSBe in direktem Zusammenhang mit der dem Innenminister obliegenden Pflicht, die fdGO zu schützen, so daß an dem hoheitlichen Charakter dieser Tätigkeit kein Zweifel bestehen dürfte.
 - 3) Auf den grundsätzlichen Streit zur Grundrechtsfähigkeit von juristischen Personen des öffentlichen Rechts soll hier nicht eingegangen werden; vgl. dazu die ausführliche Kommentierung bei A.v.Mutius, in: Bonner Kommentar, Art.19 Abs.3 Rdnr. 78 ff.
 - 4) BVerfGE 21, S.362, 369

Soweit also juristische Personen des öffentlichen Rechts öffentliche Aufgaben wahrnehmen und folglich dem Einzelnen als Träger öffentlicher Gewalt gegenüberzutreten, können diese nicht selbst da zum Teilhaber oder Nutznießer der Grundrechte werden, wo sich ihre Schutzfunktion gerade für den Einzelnen gegen den Staat und seine Einrichtungen zu realisieren hat.

Prägnant führt das BVerfG dazu aus, daß der Staat "nicht gleichzeitig Adressat und Berechtigter der Grundrechte sein kann"¹⁾.

Andernfalls - darauf weisen Kempen²⁾ und Leisner³⁾ hin - würde die Zubilligung von Grundrechten an die Hoheitsgewalt unausweichlich zu einer Kollision der Grundrechte des Staates mit denen des einzelnen Bürgers führen und bei der daraus zwangsläufig resultierenden Abwägung der beiderseitigen Rechte das allgemeine "Staatsinteresse" in der Regel im Vorteil sein. Damit wäre jedoch den Grundrechten ihre originäre Substanz entzogen und sie wären der ihnen vom BVerfG zugewiesenen Funktion beraubt.

Die in Art.5 GG geschützte Meinungsfreiheit kann mithin nicht die verfassungsrechtliche Grundlage für die amtliche Verfassungsschutzbericht-Erstattung sein.

2. Die Verfassungsschutzberichterstattung als zulässige Öffentlichkeitsarbeit?

Wie bereits oben⁴⁾ darauf hingewiesen wurde, betrachten die VSB-Herausgeber ihre Publikations-

1) BVerfGE 21, S.370

2) a.a.O., S.104

3) a.a.O., S.128

4) S. 111 ff

tätigkeit als "Öffentlichkeitsarbeit". In dem sogenannten NPD-Beschluß ordnet das Bundesverfassungsgericht ebenfalls die VSBe in den "Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit" des Innenministeriums ein¹⁾. Für die Frage der Zulässigkeit der VSBe bedarf es deshalb der Untersuchung, inwieweit staatliche Öffentlichkeitsarbeit grundsätzlich unter besonderer Berücksichtigung des grundgesetzlichen Demokratiegebotes erlaubt ist und ob darüber hinaus die Verbreitung der VSBe sich im Rahmen evtl. zulässiger Öffentlichkeitsarbeit hält.

2.1. Zur Zulässigkeit staatlicher Öffentlichkeitsarbeit nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

In der Entscheidung über die Parteienfinanzierung hat das BVerfG zum ersten Mal zur Öffentlichkeitsarbeit staatlicher Einrichtungen Stellung bezogen²⁾. Zunächst hatte das Gericht dargelegt, daß der Prozeß der Meinungs- und Willensbildung des Volkes grundsätzlich "staatsfrei" bleiben muß und Einwirkungen staatlicherseits auf diesen Prozeß mit dem demokratischen Grundsatz der freien und offenen Meinungs- und Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen nur dann vereinbar seien, "wenn sie durch einen besonderen, sie verfassungsrechtlich legitimierenden Grund gerechtfertigt werden können"³⁾. Als "unbedenklich" charakterisiert in diesem Ausnahme-Zusammenhang das BVerfG die "sogenannte

1) BVerfGE 40, S.287,292

2) BVerfGE 20, S.56,100

3) ebenda, S.99

Öffentlichkeitsarbeit von Regierung und gesetzgebenden Körperschaften, soweit sie - bezogen auf ihre Organtätigkeit - der Öffentlichkeit ihre Politik, ihre Maßnahmen und Vorhaben sowie die künftig zu lösenden Fragen darlegen und erläutern"¹⁾.

Neben diesem obiter dictum äußerte sich das BVerfG zur Zulässigkeit der Öffentlichkeitsarbeit in zwei anderen Judikaten weiterhin nur andeutungsweise.²⁾

Erst mit dem Urteil vom 2.3.1977, in dem über die regierungsamtlichen Werbekampagnen zu Wahlzeiten befunden wurde, machte das BVerfG umfassendere Aussagen zu den verfassungsmäßigen Voraussetzungen und Notwendigkeiten zulässiger staatlicher Öffentlichkeitsarbeit³⁾.

Zur Begründung der Notwendigkeit staatlicher Öffentlichkeitsarbeit rekurriert das Gericht zunächst auf die Erforderlichkeit eines allgemeinen Grundkonsenses, d.h. "eines weitgehenden Einverständnisses der Bürger mit der vom GG geschaffenen Staatsordnung"⁴⁾; dieses Einverständnis hänge ab von dem Bewußtsein der Bürger, "daß der vom GG verfaßte Staat dem Einzelnen im Gegensatz zu totalitär verfaßten Staaten einen weiten Freiheitsraum zur Entfaltung im privaten wie im öffentlichen Bereich offenhält und gewährleistet"⁵⁾. An diese Überlegung knüpft das Bundesverfassungsgericht

1) BVerfGE 20, S.100

2) BVerfGE 37, S.84, 90f; 40, S.287, 292; vgl. P.Häberle, Öffentlichkeitsarbeit der Regierung zwischen Parteien- und Bürgerdemokratie, S.365

3) BVerfGE 44, S.125, 147 ff

4) ebenda, S.147

5) ebenda

die Feststellung, daß es "Aufgabe staatlicher Öffentlichkeitsarbeit (sei), diesen Grundkonsens lebendig zu erhalten"¹⁾.

Diese Aufgabe wird nach Ansicht des Gerichts einmal durch die Informationstätigkeit staatlicher Stellen mittels Darlegung und Erläuterung ihrer Politik erfüllt, um damit die "verantwortliche Teilhabe der Bürger an der politischen Willensbildung des Volkes" objektiv zu ermöglichen und subjektiv das Bewußtsein von Partizipationsrechten zu stärken und die Bereitschaft, dieselben auch in Anspruch zu nehmen, zu fördern. Dabei steht für das BVerfG wiederum das Grundkonsens-Postulat im Vordergrund, es nämlich dem Bürger "leichter" zu machen, "den vom GG verfaßten Staat, der ihm diese Möglichkeiten eröffnet, als seinen Staat anzunehmen"²⁾.

Neben der Informationstätigkeit umfaßt nach Auffassung des BVerfG zulässige Öffentlichkeitsarbeit auch die Werbung für die jeweilige Politik der Staatsorgane³⁾. In diesem Zusammenhang stellt das Gericht politische Maßnahmen heraus, die - insbesondere im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik - zwar zu Lasten einzelner, jedoch im "Gesamtinteresse" geboten seien, "ohne daß deren Notwendigkeit der Aktivbürgerschaft unmittelbar einsichtig ist"⁴⁾. Auch hier haben - so das

1) BVerfGE 44, S.147

2) ebenda, S.147f

3) Die Zubilligung werbender Öffentlichkeitsarbeit (außerhalb der Wahlkampfzeit) geschieht hier nicht nur indirekt und auf ein Mindestmaß beschränkt, wie P. Häberle, a.a.O., S.367, feststellt, sondern läßt der Regierung einen beachtlichen Spielraum, der lediglich durch die weiter unten zu behandelnden verfassungsrechtlichen Begrenzungen einen Rahmen erfährt.

4) ebenda, S.148

BVerfG - die betreffenden staatlichen Organe die Aufgabe, "die Zusammenhänge offenzulegen, Verständnis für erforderliche Maßnahmen zu wecken oder um ein (beispielsweise, K.R.) konjunkturrechtes Verhalten zu werben"¹⁾.

Schließlich erblickt das BVerfG in der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit auch noch die Aufgabe, den Bürger über seine (sozial-) gesetzlichen Rechte und Pflichten in allgemein verständlicher Weise aufzuklären und ihn instand zu setzen, von den ihm eröffneten Möglichkeiten persönlich Gebrauch zu machen²⁾.

Diese vom BVerfG konkretisierten Aufgabenbereiche staatlicher Öffentlichkeitsarbeit sind allerdings an rechtliche Voraussetzungen geknüpft; so setzt das Gericht dieser staatlichen Tätigkeit anhand der "das GG beherrschenden Prinzipien der Volkssouveränität, der Gewaltenteilung, der Verantwortlichkeit der Regierung und der für einen freien und offenen Prozeß der Meinungs- und Willensbildung des Volkes unabdingbaren Chancengleichheit der politischen Parteien" Grenzen³⁾. Dies bedeutet, daß sich die Regierung zunächst im Rahmen des vom GG ihr zugewiesenen Aufgaben- und Zuständigkeitsbereichs zu halten hat. Danach muß sie insbesondere die föderale Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Ländern beachten. Weiterhin darf die Regierung mit ihrer Öffentlichkeitsarbeit - unter Wahrung ihrer Verantwortung

1) ebenda, S.148

2) ebenda; für die weiteren Überlegungen spielt dieser Aufgabenbereich keine Rolle.

3) ebenda

vor dem ganzen Volk und Parlament - keine versteckte oder offene Werbung für eine Partei oder eine politische Gruppierung betreiben. "(...) Die auf das Staatsganze bezogene Öffentlichkeitsarbeit (muß) auch schon den Eindruck einer werbenden Einflußnahme zugunsten einzelner Parteien ebenso wie willkürliche, ungerechtfertigt herabsetzende und polemische Äußerungen über andere Parteien vermeiden"¹⁾.

Diese zuletzt bestimmten Einschränkungen zulässiger regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit waren schon in dem sogenannten NPD-Beschluß des BVerfG vom 29.10.1975²⁾ Gegenstand der Entscheidungsbegründung, derzufolge die im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesinnenministeriums verfolgten negativen Wertungen des VSBs zwar grundsätzlich zulässig seien, jedoch nicht dazu führen dürften, die Wettbewerbschancen der Parteien willkürlich zu beeinträchtigen.³⁾ "Danach wäre es der Regierung untersagt, eine nicht verbotene politische Partei in der Öffentlichkeit nachhaltig verfassungswidriger Zielsetzung und Betätigung zu verdächtigen, wenn diese Maßnahme bei verständiger Würdigung der das GG beherrschenden Gedanken nicht mehr verständlich wäre und sich daher der Schluß aufdrängte, daß sie auf sachfremden Erwägungen beruhte"⁴⁾.

1) ebenda, S.149 f

2) BVerfGE 40, S.287

3) Die Begründung für die allgemeine Zulässigkeit stützt das BVerfG allerdings nicht auf die Grundsätze staatlicher Öffentlichkeitsarbeit, sondern auf Überlegungen, die in anderem Zusammenhang der Arbeit noch relevant werden.

4) BVerfGE 40, S.287, 293

2.2. Auseinandersetzung mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unter Einbeziehung der Literatur

Wenn insoweit die Notwendigkeit und die Grenzen staatlicher Öffentlichkeitsarbeit bestimmt werden, so ist doch die verfassungsrechtliche Grundlage für die Legitimierung regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht explizit benannt¹⁾. Allein in den Ausführungen zu den Aufgaben staatlicher Öffentlichkeitsarbeit läßt das BVerfG erkennen, daß diese Tätigkeit ihre rechtliche Begründung in dem Demokratieprinzip (Art.20 Abs.1 GG) findet²⁾. Im Zusammenhang mit dem Demokratieprinzip erfüllt demzufolge die Öffentlichkeitsarbeit einmal die Funktion der Information des politischen Publikums zum anderen die Funktion der Werbung für eine am "Staatsganzen", am "Gesamtwohl" orientierte Politik. In dieser - doppelten - Hinsicht erfährt die staatliche Öffentlichkeitsarbeit nicht nur ihre grundgesetzliche Legitimation, sondern auch ihre Zulässigkeitsgrenze. Denn das BVerfG entnimmt den Grundrechten, den grundgesetzlichen Kompetenzregelungen und dem Art.79 Abs.3 GG ganz allgemein eine Einschränkung der Staatsgewalt nach Maßgabe des "Gemeinwohls", aus dem das "Gebot der Neutralität des Staates im Wahlkampf"³⁾ und letztlich das Postulat nach einer "auf das Staatsganze bezogenen Öffentlichkeitsarbeit"⁴⁾ destilliert wird.

1) vgl. P.Häberle, a.a.O., S.366 FN 71

2) P.Häberle, a.a.O., S.366

3) BVerfGE 44, S.125,142 ff

4) ebenda, S.149 f

Diese vom Bundesverfassungsgericht mehr hypothetisch und staats-theoretisch als analytisch und grundgesetznah dargelegten Zusammenhänge¹⁾ bedürfen einer genaueren Untersuchung. Dazu erscheint es insbesondere erforderlich, den in der Literatur zu dieser Problematik erarbeiteten Ansätzen nachzugehen, um sie für die Beantwortung der aufgeworfenen Fragen nutzbar zu machen.

2.2.1. Die Ansicht Walter Leisners zur Zulässigkeit regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit

In der Arbeit zu dem Thema: "Öffentlichkeitsarbeit der Regierung im Rechtsstaat"²⁾ hat Leisner am Beispiel des Bundespresseamtes als Erster die rechtlichen Zusammenhänge dieses gouvernementalen Tätigkeitsfeldes umfassend dargestellt³⁾.

- a) Zunächst untersucht Leisner die Rechtsnatur der Öffentlichkeitsarbeit der Regierung und ordnet sie - nachdem er ihre Charakterisierung als fiskalisches Handeln verworfen hat⁴⁾ - dem Bereich "schlichter Hoheitstätigkeit" zu⁵⁾. Angesichts

1) vgl. E.O.Kempen, Zwischen Gemeinwohlpostulat und Verfahrensgarantien, S.87, der die Formeln "Gemeinwohl" und "Neutralität" als die im Kontext der BVerfG-Entscheidung noch einzig "geeigneten normativen Abgrenzungskriterien" für die Zulässigkeitsprüfung diagnostiziert.

2) So der Titel der Arbeit

3) Vor dieser Untersuchung lagen systematische Stellungnahmen zu der Frage staatlicher Öffentlichkeitsarbeit nicht vor; vgl. zu den -lediglich partielle Randprobleme berührenden - Arbeiten die Hinweise bei W.Leisner, a.a.O., S.64ff

4) W.Leisner, a.a.O., S.44ff

5) ebenda, S.50ff

einer "gewissen 'Unsichtbarkeit', 'Undefinierbarkeit' des Handelns, wie das Fehlen unmittelbar auf Einwirkung gerichteter formeller Kompetenzen", wie Leisner gerade auch im Hinblick auf die Öffentlichkeitsarbeit diagnostiziert, hält er eine "rechtsstaatliche Präzisierung" für notwendig, um der Gefahr nicht nur gelegentlichen Mißbrauchs durch "apokryphe" Meinungslenkung entgegenzutreten, deren Dimensionen umso bedrohlicher erscheinen, als gerade bei der öffentlichen Hand der Einsatz eines "zielbewußten Lenkungswillen" vermutet werden muß¹⁾. Dem Postulat einer "rechtsstaatlichen Präzisierung" versucht Leisner dadurch näher zu kommen, daß er die "schlichte" Tätigkeit auf die "eigentliche" Hoheitstätigkeit beziehen will²⁾; gelingt nämlich die Herstellung eines "unmittelbaren Zusammenhangs" zwischen der schlichten Hoheitstätigkeit und dem hoheitlichen Aufgabenbereich, ist für Leisner das "Zentralproblem" der Kompetenzfrage lösbar, da dieser "eigentliche" Hoheitsbereich die jeweilige schlichte Tätigkeit "prägt", "seine rechtliche Basis (...) zugleich zur Legalitätsgrundlage des schlichten Handelns (wird)"³⁾.

Regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit als schlichte Hoheitstätigkeit wäre mithin zulässig, wenn sie einem "eigentlichen" hoheitlichen Aufgabenbereich der Regierung zugeordnet zu werden vermag. Aus rechtsstaatlichen Erwägungen wendet sich Leisner zunächst gegen eine "legalitätsfreie

1) ebenda, S.60

2) ebenda, S.62

3) ebenda, S.63

Konstruktion des Regierungsbereichs, die gerade bei der Öffentlichkeitsarbeit in eine fragwürdige Grenzenlosigkeit ausufert"; statt dessen erachtet er es als notwendig, den Regierungsbereich "näher zu determinieren"¹⁾.

Bei dem Versuch dieser näheren Determinierung gelangt Leisner zu der Lehre von den Staatszielen, die nach Helmut Lenz den - konkretisierbaren - Rahmen bilden, in dem sich Regierungstätigkeit als Staatspolitik zu realisieren hat²⁾. Wenn Leisner auch diese Lehre als wenig hilfreich zur Bestimmung eines selbständigen Regierungsbereiches verwirft, so ist es für ihn dann doch letztendlich "das Staatsziel der Demokratie", das nicht nur einen noch zu schaffenden Zustand beschreibt, sondern auch durch den Einsatz gewisser demokratischer Mittel bestimmt ist und insofern den Kompetenzbereich der Regierung zu konkretisieren vermag: Das "Staatsziel der Demokratie" berechtigt und verpflichtet die Regierung, eine möglichst breite Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit und Ziele ständig zu informieren, um eine wesentliche Voraussetzung der Demokratie zu schaffen: "(eine) freie Entfaltung von Meinungen und Gegenmeinungen mit den Mitteln des Geistes und der Überzeugungskraft"³⁾. Diese Pflicht zur Information des Volkes erlangt umso größere Bedeutung, als eben nicht "alle Gewalt vom Volk" unmittelbar ausgehe (Art.20 GG) und infolgedessen die Ausübung der Staatsgewalt zunächst "in größtmöglicher Nähe zum Volk"

1) ebenda, S.79

2) ebenda, mit Hinweis auf H.Lenz, Der Umfang der gerichtlichen Prüfungsbefugnis, S.71ff,78

3) ebenda, S.83ff, zit. Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Art.20, Rdnr.35

sich abzuspielen habe¹⁾. Deshalb ist eine allgemeine und umfassende Öffentlichkeitsarbeit notwendig, mittels derer die Regierung "nicht nur die einzelne Maßnahme in ihrer Technizität oder die unmittelbaren Ziele", sondern "die gesamte Entscheidungssituation" offenlegt; dadurch wird der Prozeß echter demokratischer Meinungs- und Willensbildung erst ermöglicht. Eine "öffentliche Meinung", die nach dem Demokratiepostulat auch nur "irgendwie 'mitregieren'" soll, bedarf einer Situation, in der sie "allgemein informiert wird, mitvorherzusehen vermag und so echte Alternativen selbst hervorbringen kann"²⁾.

Scheint damit für Leisner die Legalitätsgrundlage regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit grundsätzlich gefunden zu sein, so ist jedoch die umfassende Antwort auf die Frage nach der Kompetenz keineswegs gefunden. Die nunmehr zentrale Frage lautet: Welche Öffentlichkeitsarbeit wird von dem Staatsziel der Demokratie als zulässig gedeckt? Nicht nur die Information, sondern auch die Werbung der Regierung?

Leisner zieht die Zulässigkeitsgrenze da, wo werbendes Handeln der Regierung "die freie Diskussion nicht anfacht oder ihr Material liefert, sondern (...) jene zu lenken oder gar zu unterdrücken bestimmt und auch nur objektiv geeignet ist"³⁾.

Die Konturen dieser Grenzziehung bleiben allerdings recht unbestimmt, wenn Leisner der Regierung konzediert, "'nahe am Volk zu bleiben', ihre Ar-

1) ebenda, S.83

2) ebenda, S.84

3) ebenda, S.85

beit nicht nur als kalte Tatsache, sondern auch mit werbender Wärme vorzutragen¹⁾. Für Leisner ist Öffentlichkeitsarbeit keineswegs undemokratisch, wenn mit ihr der Versuch unternommen wird, "das Volk für etwas zu gewinnen" und damit der werbende Charakter des Regierungshandelns außer Frage steht²⁾. - Damit stellt sich jedoch Leisner in Widerspruch zu seiner vorangegangenen Aussage, wonach die öffentliche Diskussion durch keinerlei Lenkung beeinflußt werden darf; denn Werbung - darauf weist zu Recht Kempen hin - "will nämlich nicht Material für freie Meinungsbildung liefern, sondern deren Ergebnisse zielgerichtet beeinflussen: Meinungen steuern, ein bestimmtes Verhalten hervorrufen, kurz Menschen psychisch lenken"³⁾. Diese wohl auch von Leisner erkannte Widersprüchlichkeit erfährt eine gewisse Auflösung, wenn man seiner weiteren Argumentation folgt, derzufolge das Staatsziel Demokratie - gleichsam in Verschmelzung - sich mit dem "Rechtsgrundsatz der Effizienz"⁴⁾ in dem Prinzip der "Demokratizität" vereint. Effizienz bezieht sich dabei auf die Durchsetzung staatlicher Aktivitäten im Sinne einer "richtig verstandenen schlichten Hoheitsverwaltung": nämlich "Rationalisierung und Zurückdrängung des Imperiums"⁵⁾. An die Stelle des hoheitlichen Zwangseingriffs tritt das "schlichtere, schwächere Mittel, hier die Öffentlichkeitsarbeit in ihrer Aufklärungs- und Werbefunktion". "Entsprechend dem Charakter einer 'schlichten' Tätig-

1) ebenda

2) ebenda, S.85f

3) a.a.O., (FN 2, S. 261), S. 126

4) ebenda, S.165

5) ebenda, S.62

keit wird gute Informationsarbeit gerade den Zwang, bei dem Gewalt nicht so sehr vom Volke ausgeht, als auf dasselbe zurückfällt, durch Überredung ersetzen: soweit diese ehrlich - spontane Zustimmung auszulösen vermag, kommt 'vom Volk' im besten Sinne die 'Gewalt', als konkrete Selbstdisziplin und allgemeine Loyalität¹⁾.

In diesem Effizienzzusammenhang tritt für Leisner das Moment der Freiheit der Diskussion zurück, um somit Raum zu schaffen für die reibungslosere Realisierung technischer Verwaltungsarbeit; Voraussetzung dafür aber ist die Herstellung von "reinem Rechtsgehorsam"²⁾. Dies wiederum kann nach Auffassung Leisners nur geschehen, in dem die Regierung durch "Rechtfertigung und Erklärung der Gesetze und Verordnungen sowie der gesetzgeberischen Ziele von morgen" die Loyalität der Staatsbürger verstärkt³⁾. Normanwendung und Normvorbereitung bedürfen infolgedessen einer Öffentlichkeitsarbeit, die mit Aufklärung und Werbung den "Widerstand des Faktischen" (so Leisner) dezimiert und stattdessen Rechtsgehorsam und Loyalität steigert⁴⁾.

Das Ergebnis dieser Überlegungen Leisners läßt sich dahingehend zusammenfassen, daß regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit aus dem Gesichtspunkt von "Demokratizität" als Information sowie auch als Werbung zulässig ist.

1)ebenda, S.85

2)ebenda, S.81

3)So auch H.-U. Jerschke, Öffentlichkeitspflicht der Exekutive..., S.124

4)ebenda, S.95

Allerdings billigt Leisner der Regierung für ihre Öffentlichkeitsarbeit keinen rechtlich unbeschränkten Raum zu.

Als Hoheitstätigkeit unterliegt sie demzufolge "voller Grundrechtsbindung"; das bedeutet im Hinblick auf Art.5 GG, "daß keine wesentlichen Einbrüche in die Meinungsfreiheit der Bürger erfolgen können und diese auch nicht faktisch zurückgedrängt wird"¹⁾.

Dabei soll nach Leisner alles vermieden werden, "was oppositionellen oder anderen nichtstaatlichen Kräften eine gleichgewichtige Öffentlichkeitsarbeit unmöglich machen könnte"²⁾.

Gleichwohl macht Leisner eine sehr deutliche Einschränkung, wenn er eine Beeinträchtigung der Meinungs- und Oppositionsfreiheit nur insoweit gelten lassen will, als diese Schranken "eindeutig und schwerwiegend" überschritten sein müssen. Denn auch hier dominiere der "oberste Auslegungsgrundsatz (...), daß Effizienz, Durchschlagskraft, Genauigkeit, Zielstrebigkeit der Arbeit im Zweifel vor allem sicherzustellen sind, und zwar von Rechts wegen, weil hier die Effizienz zum Recht wird"³⁾.

- b) Die Überlegungen Leisners zur Legitimierung regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit kulminieren in dem Grundsatz der "Demokratizität", einer Legitimationskategorie, die dem Grundgesetz fremd ist und schon deshalb auf Skepsis stoßen muß, weil in ihrer Konstruktion ein oberster Verfassungsgrundsatz, nämlich der der Demokratie, durch eine

1) ebenda, S.95

2) ebenda, S.138

3) ebenda, S.165

dem staatlichen Rechtssystem unbekannten Prinzip der Effizienz nicht nur relativiert wird, sondern auch deutlich eine Unterordnung erfährt. Mit der Kreierung eines "höchsten Rechtssatzes der Effizienz" des Regierungshandelns verläßt Leisner das Terrain grundgesetzlichen Verfassungsrechts und schafft sich somit eine Meta-Rechtsebene, unter deren Geltungskraft Verfassungsgrundsätze wie die der Demokratie nur noch subsidäre Bedeutung erlangen. Zurecht spricht Ridder in diesem Zusammenhang von einem "Nebelfeld von Transzendenzen", in dem sich juristische Konturen verlieren¹⁾. Wenn Demokratie bedeutet, daß alle staatliche Gewalt vom Volke ausgeht und dieser Prozeß fortwährend - und nicht nur allein bei Wahlen und Abstimmungen - die Meinungs- und Willensbildung des Souverän hervorkehrt²⁾, dann ist es Aufgabe staatlicher Öffentlichkeitsarbeit, die Partizipationsmöglichkeiten zu erweitern, um damit die Voraussetzungen zu schaffen, das Volk durch die Herausbildung öffentlicher Meinungen an der politischen Entscheidungsfindung der Staatsorgane zu beteiligen. Statt dessen soll aber nach Leisner die politische Entscheidung qua regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit beim Volk durchgesetzt werden; wie Kempen zutreffend betont, geht

-
- 1) H. Ridder, Besprechung, S.405. W.Leisner hat in seiner späteren Schrift: Effizienz als Rechtsprinzip, Recht und Staat, Heft 402/403, Tübingen 1971, das Prinzip der Effizienz - "ein Trümmerhaufen früherer Staatsideen" (S.26f) - als Rechtsgrundsatz abgelehnt. Vgl. dazu auch E.O.Kempen, a.a.O., S. 143
- 2) So W.Leisner selbst, a.a.O., S.83

es also darum, "diffuse Zustimmung in Form von konkreter Selbstdisziplin und allgemeiner Loyalität der Gewaltunterworfenen hervorzurufen (Grundtendenz: werbende Öffentlichkeitsarbeit), nicht aber darum, ein sachverständiges Problembewußtsein bei kritisch-verantwortlichen Bürgern zu wecken (Grundtendenz: objektive Information)"¹⁾.

Ist es - so die Argumentation Leisners - die primäre Aufgabe der Öffentlichkeitsarbeit, den "effizienzsteigernden Rechtsgehorsam (...) durch allgemeine Loyalitätsmaximierung" zu motivieren²⁾, dann geschieht dies - wie Kempen unter Verwendung der Kategorien "Macht" (Scheuner) und "Integration" (Smend) nachzuweisen vermag³⁾ - vornehmlich in machtssteigender Intention. Machtsteigerung in der Form "psychischer Einflußmöglichkeit" gelingt in der Tat der Regierung nämlich in dem Maße, wie sie mit dem Instrumentarium intensiver, werbender Öffentlichkeitsarbeit zum Rechtsgehorsam "überredet". Luhmann spricht in diesem Zusammenhang von "Macht als Kommunikationsmedium", welches eine Beschränkung des Selektionsspielraumes des Machtunterworfenen dadurch bewirkt⁴⁾, daß die Machtunterworfenen motiviert werden, die Entscheidung des "Mächtigen" (hier der Regierung) als Verhaltensprämissen zu übernehmen, also eine Selektion aus einem Bereich möglicher Verhaltensalternativen

1) E.O. Kempen, a.a.O., S. 132 f

2) So die prägnante Interpretation durch E.O. Kempen, ebenda, S. 135

3) ebenda, S. 135

4) N. Luhmann, Macht, S. 11f

als bindend zu akzeptieren"¹⁾. Ein derart auf Bildung von Akzeptanz staatlicher Entscheidungen funktional orientierter einseitiger Kommunikationsprozeß, besser Motivationsprozeß schafft nicht Willensbildung, sondern verhindert sie; und genau damit geht die Funktion von Macht einher, die "mögliche Wirkungsketten sicher-(stellt) unabhängig vom Willen des machtunterworfenen Handelnden. Die Kausalität der Macht besteht in der Neutralisierung des Willens, nicht unbedingt in der Brechung des Willens (...)"²⁾.

Wenn Leisner Zwang durch Überredung mittels Öffentlichkeitsarbeit ersetzen will³⁾, so wird damit nicht das "Imperium" - wie er glaubt - zurückgedrängt⁴⁾, sondern es wird nur anders, nämlich sublimier gehandhabt. Beides, Zwang und Überredung, sind Mittel des "Imperiums" und funktionieren - beides auf ihre Weise - im Sinnzusammenhang von Macht: zur "Regulierung von Kontingenz"⁵⁾.

Zutreffend weist Kempen auf die daraus ableitbaren, negativen Konsequenzen amtlicher Öffentlichkeitsarbeit auf den demokratischen Willensbildungsprozeß hin; da mit ihr nicht nur die Normdurchsetzung, sondern auch nachhaltig der vorgängige Normfindungs- und Legitimationsprozeß beeinflusst wird, greift Öffentlichkeitsarbeit als "psychische Steuerung" über "in das Vorfeld der Dezision, in

1) N.Luhmann, Legitimation durch Verfahren, S.25; unter Verweis auf dens. auch E.O. Kempen, a.a.O. S.135

2) N. Luhmann, Macht, S.11f

3) ebenda, S.85

4) ebenda, S.62; H.-U. Jerschke, a.a.O., S.124

5) N.Luhmann, Macht S.12

die Diskussion von Alternativen, d.h. in den verfassungsrechtlichen Bereich der demokratischen Meinungs- und Willensbildung"¹⁾. Dies mag vielleicht mit dem grundgesetzfremden Prinzip von "Demokratizität" zu legitimieren sein, mit dem das GG "primär bestimmenden Element"²⁾ der Demokratie ist dies jedoch nicht zu vereinbaren. Unter solchen Prämissen muß dann auch der Versuch Leisners scheitern, die Zulässigkeitsgrenzen Regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit anhand der grundrechtlichen Verbürgung der Meinungsfreiheit (Art.5 GG) und des verfassungsrechtlichen Statuses der Opposition zu markieren. Wenn schon diese Schranken "so vage und unpräzise"³⁾ gehalten sind, daß eine Trennung zwischen zulässiger Information und Werbung einerseits und unzulässiger Propaganda andererseits - wie Leisner sie vornimmt - kaum zu ziehen ist⁴⁾, dann verlieren diese Zulässigkeitsbegrenzungen zusätzlich an Konturen, wenn sie eben nur "eindeutig und schwer überschritten sein" müssen und letztlich dann immer noch der Gesichtspunkt der Effizienz die alles entscheidende Legitimationsgrundlage bildet.

Mit Kempen läßt sich die Kritik an Leisner dahingehend zusammenfassen, daß "das verfassungsfremde Kriterium effizienter Demokratizität (...) kaum mehr als eine affirmative Rechtfertigung bestehender Zustände, jedoch kein Maßstab für kritisch-normative Analyse (bietet)"⁵⁾.

1) ebenda, S.137f.

2) K.Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts, S.50

3) E.O. Kempen, a.a.O., S.138

4) So E.O. Kempen, ebenda und W. Haegert, Buchbesprechung, NJW 1967, S.26f, 26

5) a.a.O., S.143

2.2.2. Die Ansicht Ernst Otto Kempens

Ausgangspunkt der Überlegungen Kempens zur verfassungsrechtlichen Legitimation regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit stellt die demokratische Publizitätspflicht der Exekutive dar¹⁾.

Da es im Hinblick auf den Bereich der Exekutive keine dem Publizitätsgebot des Art.42 Abs.1 Satz 1 GG, der die öffentliche Verhandlung des Parlaments vorschreibt, vergleichbare Vorschrift im GG gibt, stützt Kempen die Publizitätspflicht der Exekutive auf das Demokratieprinzip²⁾.

Damit knüpft er an die Auffassung Ridders an, der aus dem Grundsatz der Demokratie das Gebot der Öffentlichkeit der Ausübung aller Staatsgewalt herleitet und damit entsprechende Informationsverpflichtungen verbindet³⁾. Zu diesen zählt insbesondere die "Regierungspflicht" zur "zwischenorganschaftlichen Öffentlichkeitsarbeit" zum Parlament hin, um seinem Auftrag, zu kontrollieren und legitimieren, überhaupt gerecht werden zu können⁴⁾. Die Publizitätsverpflichtung verlängert sich jedoch über das Parlament zum Volk hin weiter, soll

1) E.O. Kempen, a.a.O., S.214ff

2) ebenda, S.214

3) ebenda unter Hinweis auf H. Ridder, Meinungsfreiheit, S.275

4) ebenda, unter Hinweis auf H. Ridder, Grundgesetz und "Öffentlichkeitsarbeit", S.59f und P.Häberle, Struktur und Funktion der Öffentlichkeit, S.16 FN 126 unter Verweis auf Friesenhahn, Parlament und Regierung im modernen Staat, VVSTRL 16, S.67, der jedoch in diesem Zusammenhang auf das mit der Regierungs- und Parlaments-Publizität verbundene Integrationsmoment abstellt; zutreffend weist Kempen (a.a.O., S.184) den Integrationsbegriff als verfassungsfremde Legitimationskategorie zurück.

dieses in Maßgabe demokratischer Partizipation einen "potentiell identischen Informationsstand" mit dem von Parlament und Exekutive besitzen. Dies ist nach Kempen die zwingende Konsequenz aus Art.20 Abs.1 und Abs.2 Satz 1 GG, "wonach das Volk die einzige Legitimationsquelle aller Staatsgewalt in der Demokratie zu bleiben hat". Diese Legitimationsstruktur findet danach ihren Ausdruck in staatlichen Entscheidungen, die nur dann "gesamtgesellschaftliche (Rechts-)verbindlichkeit" für sich in Anspruch nehmen können, "wenn diese Dezisionen aus einem, auf gleicher Faktenkenntnis basierten, öffentlichen, dialektischen Reflexionsprozeß von gesellschaftlicher Meinungsbildung einerseits und staatlich-institutioneller Willensbildung andererseits hervorgehen"¹⁾. Das konstitutive Element demokratischer Legitimation nach dem GG ist mithin eine allseitige Öffentlichkeit, in der der einzelne Bürger ebenso wie der Abgeordnete und der zuständige Beamte potentiell in gleichem Maße über jedwede öffentliche Angelegenheit informiert ist; nur unter dieser Bedingung kann nach Kempen "der demokratische Zirkel permanenter Reflexion (sich) schließen zu einem ständigen kommunikativen Interaktion-Verhältnis der Zuordnung, der gegenseitigen Annäherung, Beeinflussung und Durchdringung von staatlich institutionellen Entscheidungsvorgängen und den - im grundrechtlichen 'status politicus' vor obrigkeitlich-majoritärer Pression geschützten - Prozeß 'freier' gesellschaftlicher Meinungs- und Willensbildung"²⁾.

1) ebenda, S.218

2) ebenda, S.220 mit Hinweis auf H.Ridder, Zur verfassungsrechtlichen Stellung der Gewerkschaften, S.14 und 26ff. und ders., Stichwort "Meinungsfreiheit", Sp.651

Indem Kempen das - informative - Einwirken der Regierung auf den gesellschaftlichen Meinungs- und Willensbildungsprozeß gerade zu einer exekutiven Verpflichtung zur Öffentlichkeitsarbeit erhebt, wendet er sich konsequent gegen die Lehre von der "staatsfreien" politischen Willensbildung des Volkes, die im wesentlichen von Lenz vertreten wird¹⁾ und tendenziell in dem Parteienfinanzierungsurteil des BVerfG ihren Niederschlag findet²⁾.

Hiernach verläuft der demokratische Meinungs- und Willensbildungsprozeß einseitig von unten nach oben oder, wie das BVerfG formuliert, "vom Volk zu den Staatsorganen, nicht umgekehrt von den Staatsorganen zum Volke hin"; deswegen müsse der Bereich der gesellschaftlichen Willensbildung "staatsfrei" bleiben³⁾. Nach Lenz würde dieser Prozeß umgekehrt, wenn im Wege staatlicher Öffentlichkeitsarbeit "Staatsmeinungen" Verbreitung finden; auf der Stufe der "Meinungsformierung", die allein dem gesellschaftlichen Bereich vorbehalten sei, könnten Staatsorgane als Meinungsträger schon deswegen nicht auftreten, weil sie in diesem Stadium verfassungstheoretisch noch gar nicht existent seien und erst als Produkt aus dem abgeschlossenen Meinungs- und Willensbildungsprozeß hervortreten. Der Staat ist mit seinen Organen danach "Rechtserzeugungsorganisation" und nicht "Meinungserzeugungsorganisation"⁴⁾.

1) Rundfunkorganisation und öffentliche Meinungsbildungsfreiheit, in: JZ 1963, S. 338ff, Hamann/Lenz, Art. 5 Anm. A 1

2) BVerfGE 20, S. 56ff

3) ebenda, S. 99

4) a.a.O., S. 342f

Zutreffend weist Kempen zunächst darauf hin, daß eine derart "zeitlich-funktional verstandene Abfolge von Meinungsbildung und Organkreation" nach der Konzeption des GG nicht vorliegen kann, da sowohl das Staatsvolk als auch die Staatsorgane nach der Verfassung "gleichzeitig konstitutionalisiert werden und nebeneinander bestehen"¹⁾. Demgegenüber begreift Kempen das Verhältnis von Staat und Gesellschaft als einen Prozeß der - wie Ridder ausführt - "Zuordnung, der gegenseitigen Annäherung, Beeinflussung und Durchdringung"²⁾, so daß "auch das Prinzip der Volkssouveränität keineswegs jedwede gegenseitige Beeinflussung oder Einwirkung und damit die gesamte (...) amtliche Öffentlichkeitsarbeit von vornherein als verfassungswidrig aus-(schließt)"³⁾. Gleichwohl stimmt Kempen - partiell - mit der Auffassung von Lenz überein, wo dieser eine "lenkende" und "werbende" Öffentlichkeitsarbeit "als unzulässig ansieht"⁴⁾. Während jedoch Lenz dieses "System der antizipierten Repräsentation" der

1) ebenda, S.163

2) Zur verfassungsrechtlichen Stellung der Gewerkschaften, S.14

3) ebenda, S.164f; K.-H. Ladeur (NJW 1978, S.1652) verwirft gleichfalls ein derartiges Verständnis "staatsfreier" Willensbildung, "da der Prozeßcharakter der öffentlichen Meinungsbildung sich strukturell gegen die Zernierung in einem 'von unten nach oben' verlaufenden 'Meinungskanal' sperrt." Denn eine solche Auffassung, die eine "Staatsmeinung" grundsätzlich ausschließe, sei keineswegs liberal, da sie "die unumgänglichen politischen Meinungsäußerungen der Regierung für etwas qualitativ anderes (Höheres?) erklären" müsse.

4) vgl. FN 2, S. 288

Regierung grundsätzlich verwehrt, weil es "von Wahl zu Wahl den Regierungsparteien einen propagandistischen Mehrwert prolongiert"¹⁾, differenziert Kempfen nach dem jeweiligen Adressaten werbender regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit: Wendet sich "die Werbung" der Regierung an das Parlament, so ist dieses Verhalten durch das parlamentarische Publizitätsgebot ebenso gerechtfertigt, wie die "reine" Information²⁾.

Eine andere Bewertung erfährt dagegen die unmittelbar auf den gesellschaftlichen Meinungs- und Willensbildungsprozeß werbend und lenkend, Einfluß erheischende amtliche Öffentlichkeitsarbeit, die von der demokratischen Publizitätspflicht der Exekutive nicht mehr gedeckt ist.

Kempfen verkennt zwar nicht, daß die Reden der Kabinettsmitglieder im Parlament, mit denen unter Verwendung massenpsychologisch-wirksamer Techniken für die eigene Politik geworben wird, über den Weg der modernen Kommunikationsmedien auch "zum Fenster hinaus" gehalten und damit über die parlamentarische Vertretung hinaus direkt an das Volk gerichtet werden³⁾; insofern würde die manipulative Beeinflussung des Bürgers durch werbende Öffentlichkeitsarbeit nicht verhindert werden können.

Bei einer solchen Betrachtungsweise wird allerdings verkannt, daß die Parlamentspublizität eine einseitige Manipulation des unbeteiligten und passiv gehaltenen Publikums außerhalb des Parla-

1) Hamann/Lenz, a.a.O.

2) ebenda, S.166

3) ebenda

ments nicht zuläßt. Kempen weist zutreffend daraufhin, daß in der parlamentarischen Organisationsstruktur durch das Entgegnungsrecht, das Prinzip der Mehrfachberatung sowie das wichtige Zitierungs- und Interpellationsrecht mit der korrespondierenden regierungsseitigen Antwortpflicht "rechtliche Vorkehrungen getroffen (sind), um manipulatorische Tatsachenverdrehungen, -entstellungen, -unterschlagungen und einseitig propagandistische Interpretationen soweit wie möglich zu verhindern, bzw. institutionell auszusteuern"¹⁾.

Diese, werbende Tendenzen alternativer Diskussionsbeiträge neutralisierenden und propaganda- und manipulationsfeindlichen Bedingungen fehlen - Kempen zufolge - in der direkten Beziehung zwischen der Exekutive und der politischen Öffentlichkeit fast völlig; mithin ist die "Manipulationsgefahr" umso größer, als die Adressaten amtlicher Öffentlichkeitsarbeit nicht "vollwertige Diskussionspartner (sind), sondern zunächst nur sprachlose Zielgruppen bleiben"²⁾.

Wenn die exekutivische Publizitätspflicht ihren rechtlichen Grund in dem Verfassungsprinzip der demokratischen Legitimation und Kontrolle von Regierung und Verwaltung besitzt, so sei dieser spezifische Legitimations- und Kontrolleffekt geradezu hinfällig, gelänge es der Exekutivspitze unter Umgehung der "manipulationsfeindlichen Bedingungen parlamentarischen Handelns" der Bevölkerung gegenüber mittels direkt an diese ge-

1) ebenda, S.259

2) ebenda, S.260

richtete werbende Öffentlichkeitsarbeit eine psychisch-lenkende Wirkung zu erzielen, die sie als Kontrollinstanz nachhaltig manipuliert¹⁾.

Schließlich ordnet Kempen der Öffentlichkeitsarbeit der Exekutive die Aufgabe zu, als "Äquivalent" für eine schwindende Parlamentspublizität zu dienen, die er als Folge einer tendenziellen "Ausweitung des Exekutivsektors zum Steuerungszentrum im organisierter Kapitalismus" und eines damit einhergehenden Verlustes der Legitimations- und Kontrollkapazität des Parlaments betrachtet²⁾. Zum Ausgleich für ein solchermaßen entstehendes Informationsdefizit sei zur Aufrechterhaltung der Legitimations- und Kontrollfunktion der gesellschaftlichen Öffentlichkeit eine vermehrte amtliche "objektive" Informationsarbeit notwendig, nicht jedoch staatliche Meinungswerbung. Als Ergebnis der Untersuchung Kempens läßt sich festhalten, daß regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit außerhalb des Parlaments nur als Tatsacheninformation nicht jedoch als Werbung zulässig ist³⁾.

2.3. Zusammenfassung der Diskussion und Kritik an der Rechtsprechung des BVerfG

Die Problematik dieser Lösung liegt - wie Kempen selbst konzidiert⁴⁾ - in der Operationalisierbarkeit der Termini: Information und Werbung. Die

1) ebenda

2) ebenda, S.225 ff und 260

3) Im Ergebnis so auch P.Häberle, Struktur und Funktion der Öffentlichkeit..., S.31; H.Ridder, Grundgesetz und "Öffentlichkeitsarbeit", S.64

4) ebenda, S.267; vgl. auch P.Häberle, a.a.O., S.31, der ebenfalls die Schwierigkeit der notwendigen Differenzierung betont.

Frage, wo zwischen zulässiger Information und verfassungswidriger Werbung die Grenze zu ziehen ist, läßt sich auch nicht durch weitere Umschreibungen wie "reine" oder "objektive Berichterstattung", "bloße Tatsacheninformation" einerseits und "meinungslenkende", "beeinflussende", "manipulative" Werbung oder "Propaganda" andererseits generell lösen. Zurecht weist Ridder darauf hin, daß es stets eine "Regierungsmeinung" gibt und daß eine davon beeinflusste sogenannte "Informationswerbung" der Regierung kaum verhindert werden kann¹⁾. Veranschaulichendes Beispiel dafür ist die immer auch unter "werbemäßig kalkulierten Präferenzen" vorgenommene Auswahl der zu publizierenden Informationen seitens der Regierung²⁾.

Ungeachtet dieser Schwierigkeiten bietet die Argumentation Kempens zur rechtlichen Legitimation regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit und deren Einschränkung durch das demokratische Publizitätsgebot geeignete Ansätze, die für die weitere Untersuchung nutzbar zu machen sind. Indem sie allein auf der parlamentarischen Demokratiestruktur des GG aufbaut, verhindert sie damit konsequent den - unzulässigen - Rekurs auf verfassungsfremde, allgemeinen Staatslehren entliehenen Kategorien in der Form von Staatszielen wie das der "Demokratizität". Gleichzeitig läßt sich mit der grundgesetznahen Auffassung Kempens vermeiden, auf Abgrenzungskriterien für eine vom Bundesverfassungsgericht in

1) Grundgesetz und "Öffentlichkeitsarbeit", S.68
2) E.O. Kempen, a.a.O., S.267f; H. Ridder, a.a.O.

seinem Parteienfinanzierungsurteil grundsätzlich als zulässig erklärte regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit zurückzugreifen, die das Gericht in der Formel vom "Gemeinwohl" gefunden zu haben glaubt.

Der auch in anderen Entscheidungen¹⁾ vom BVerfG herangezogene Begriff des "Gemeinwohls" entzieht sich wegen seiner leerformelhaften Weite²⁾ einer notwendig exakten normativen Verwendbarkeit³⁾ und vermag auch über seine eigentliche Intention nicht hinwegzutäuschen, tatsächliche Verhältnisse aus politischen Motiven zu idealisieren⁴⁾. Die Konzeption des "Gemeinwohls", die in engem Kontext zu der vordemokratischen Rechtsphilosophie Friedrich Julius Stahls⁵⁾ steht, läuft hinaus auf eine "Hypostasierung des Gemeinwohls zu einer von den Gesellschaftsmitgliedern unabhängig existierenden inhaltlichen Normordnung, die Gemeinwohl und Demokratie als unvereinbare Gegensätze erscheinen läßt"⁶⁾. Zurecht hebt Preuß hervor, daß im heutigen Sozialstaat, der wesentlich durch die Auseinandersetzung um den Verteilungsschlüssel am

1) BVerfGE 6, S.84, 92; 12, S.354, 363; 30, S.1, 20; 38, S.281, 301; JZ 1978, S.269

2) vgl. M. Stolleis, Gemeinwohl und Minimalkonsens, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3/78, S.37 mit weiteren Hinweisen

3) So E.O. Kempen, Zwischen Gemeinwohlpostulat und Verfahrensgarantien, S.91

4) E.O. Kempen, Grundgesetz ..., S.153 mit Hinweis auf H. Kelsen, Vom Wesen und Wert der Demokratie, S.21f

5) Philosophie des Rechts, II/1, S.301f; auf diese Verbindung weist zutreffend A. Rinken, Das Öffentliche ..., S.257f, hin.

6) So A. Rinken, Das Öffentliche ..., S.259

gesamtgesellschaftlichen Reichtum konstituiert ist, "eine irgendwie geartete volkliche oder geistige, geschweige denn ökonomische oder soziale Homogenität" nicht denkbar ist; folglich ist genauso unvorstellbar eine "gemeinwohlorientierte" Instanz, die in dieser Auseinandersetzung verbindliche Entscheidungen trifft, die letztlich doch nur von den in dem Interessenkonflikt jeweils stärksten Gruppen bestimmt werden¹⁾.

Die offensichtliche Untauglichkeit der Gemeinwohlformel als normative Kategorie zur Abgrenzung von zulässiger und unzulässiger Öffentlichkeitsarbeit ist auch nicht dadurch aufzuheben, daß die monistische Gemeinwohlvorstellung auf einen der "pluralen Struktur des Volkes" entsprechenden "Pluralismus der Gemeinwohlvorstellungen" erweitert wird²⁾. Wird zwar auf der einen Seite mit dem Pluralismuskonzept der Regierungselite die Berufung auf das beliebig zu definierende "Gemeinwohl" als ideologische "Allzweckwaffe" amtlicher Legitimation (zu Recht) verwehrt, so wird jedoch auf der anderen Seite mit dem Festhalten an der extrakonstitutionellen Gemeinwohlkategorie ein "numerus clausus" im Hinblick auf diejenigen politischen Gruppen geschaffen, die dem Spektrum "gemeinwohlorientierter" Vorstellungen wegen davon abweichender Meinungen nicht angehören³⁾. Damit erhält der "Gemeinwohl"-Begriff, sei er auch demokratisch pluralisiert, eine dem grundgesetzlich

1) U. K. Preuß, Zum staatsrechtlichen Begriff des Öffentlichen, S. 163

2) So A. Rinken, a.a.O., S. 262; P. Häberle, a.a.O., (FN 2, S. 271), S. 365; im sog. VW-Privatisierungsurteil (E 12, S. 354, 363) geht das BVerfG ebenfalls von mehreren alternativen Gemeinwohlvorstellungen aus, die im Rahmen der Verfassung Anerkennung finden sollen.

3) vgl. E. O. Kempen, a.a.O., (FN 3, 295), 93f

garantierten demokratischen Willensbildungsprozeß widersprechende Funktion der Ausgrenzung legaler politischer Bestrebungen.

Soll "Gemeinwohl" als Postulat einer "guten Ordnung" zum allgemeinen "Reflexionsgebot" für die sich am politischen Meinungs- und Willensbildungsprozeß beteiligten Gruppen dienen, wie Rinken meint¹⁾, so hebt sich in der logischen Konsequenz dieser Argumentation der Pluralismus tendenziell selbst auf: Zielt nämlich Pluralismus auf die Hervorbringung von "Gemeinwohl" im Sinne einer "bestimmten inhaltlichen Richtigkeit", bedarf jede der konkurrierenden Parteien mit ihrem umfassenden Gemeinwohlkonzept keinerlei Konkurrenz, um dessen Inhalt und Richtigkeit zu ermitteln; die "Rivalität um die Macht" wird zwar um der Durchsetzung der eigenen Gemeinwohlvorstellungen willen anerkannt, aber nur "als Mittel", nicht "als einen Zweck an sich".²⁾ Die damit einhergehende Gefahr liegt in der Tendenz, daß die zunächst noch mit anderen konkurrierende Gemeinwohlkonzeption, hat sie sich mehrheitlich durchgesetzt, dann doch zur amtlichen Legitimität hypostasiert wird, die der staatlichen Herrschaftsausübung und -sicherung einerseits und der Ausgrenzung dagegen gerichteter Fundamentalopposition andererseits die supralegeale Rechtsgrundlage zu geben hat³⁾. In dem Maße, wie sich eine bestimmte Gemeinwohlvorstellung in ihrem Anspruch auf alleinige "Richtigkeit" vermehrt Anerkennung zu verschaffen und diese staatlich abzusichern vermag, verengt sich

1) A.Rinken, a.a.O., S.260f

2) So E. Denninger, Staatsrecht I, S.43

3) vgl. E.O. Kempen, a.a.O., (FN 3, S. 295), S.94

das Feld pluraler und alternativer Politiken auf einen kooperativen Block einiger politischer Organisationen mit annähernd inhaltsgleichen Gemeinwohlkonzeptionen¹⁾. Eine derartige "geschlossene Gesellschaft" widerspräche allerdings dem verfassungsrechtlichen Demokratieprinzip, das sich wesentlich in dem offenen Prozeß der Meinungs- und Willensbildung konkretisiert²⁾ und seine Begrenzung lediglich in den im GG vorgesehenen Fällen (Art.9, Abs.2, 18, 21 Abs.2) erfährt.

2.4. Ergebnis

Wenn also die regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit allein unter dem Gesichtspunkt der demokratischen Publizitätspflicht der Exekutive verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist, um mittels Transparenz und Information den jede staatliche Herrschaft legitimierenden und kontrollierenden Prozeß demokratischer Meinungs- und Willensbildung zu fördern, dann wären die VSBe zulässige Mittel staatlicher Öffentlichkeitsarbeit unter der Bedingung, daß mit diesen Berichten nur "reine" In-

1) E. Denninger, a.a.O., S.44ff, spricht in diesem Zusammenhang von "kooperativem Pluralismus" und stellt eine Verbindung her zu dem Konzept L. Erhards von der "formierten Gesellschaft", der das "Wohl des Ganzen" zur Orientierung dient. Der Entscheidung des BVerfG (E 44, S.125,148) liegen anscheinend ähnliche Denkkonstrukte zugrunde, wenn es der Regierung eine werbende Öffentlichkeitsarbeit als zulässig zubilligt, um für eine im "Gesamtinteresse" gebotene Politik "Verständnis zu wecken".

2) BVerfGE 20, S.56, 97

formationen der Bevölkerung vermittelt werden. Wie oben festgestellt werden konnte, ist diese Bedingung keineswegs erfüllt: in der Intention der Berichtsverfasser und nach dem Berichtsinhalt sowie seinen Auswirkungen sind die VSBe meinungslenkend, eben weil politische Wertungen und informative Feststellungen insgesamt vermischt werden. Die VSBe sind Mittel einer "Negativwerbung" gegenüber als "verfassungsfeindlich" bezeichneten politischen Bestrebungen, die in der Konkurrenz mit anderen politischen Positionen erhebliche Nachteile erleiden. Damit wirkt die mit den VSBen betriebene Öffentlichkeitsarbeit nicht informativ, sondern manipulativ domestizierend auf den demokratischen Meinungs- und Willensbildungsprozeß. Unter diesem Gesichtspunkt sind die VSBe verfassungsrechtlich unzulässig.

3. Die Verfassungsschutzberichterstattung als zulässige Tätigkeit nach den Verfassungsschutzgesetzen von Bund und Ländern

In dem sogenannten NPD-Beschluß hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, daß es sich bei den in den VSBen enthaltenen Aussagen um "Werturteile" handele, "die der Bundesminister des Inneren in Erfüllung seiner verfassungsrechtlichen Pflicht, die freiheitlich-demokratische Grundordnung zu schützen, und im Rahmen seiner daraus fließenden Zuständigkeit für die Beobachtung verfassungsfeindlicher Gruppen und Aktivitäten abgegeben hat"¹⁾. Damit stellt das Gericht einen rechtlichen

1) BVerfGE 40, S. 287, 293

Zusammenhang her zwischen der Verfassungsberichterstattung und den nach dem BVerfSchG (und den entsprechenden Länderverfassungsschutzgesetzen) der Exekutive gewährten Befugnisse. Da das BVerfG auf eine weitergehende Begründung verzichtet hat, wirft sich die Frage auf, ob tatsächlich nach den einschlägigen Vorschriften der Verfassungsschutzgesetze des Bundes und der Länder eine Kompetenz zur Publikation der VSBe gegeben ist.

Nach § 3 Abs.1 BVerfSchG ist es die Aufgabe der Ämter für Verfassungsschutz, Auskünfte, Nachrichten und sonstige Unterlagen zu sammeln und auszuwerten. Die Auslegung dieser Vorschrift gelangt im allgemeinen zu der Annahme, daß "das Sammeln, Ordnen und Aufbewahren der Nachrichten (...) nicht Selbstzweck" ist, sondern daß ebenfalls die Weitergabe der gesammelten Nachrichten mit in den Aufgabenbereich der Ämter für Verfassungsschutz gehört¹⁾.

Problematisch wird es allerdings bei der Frage, an wen die Ämter für Verfassungsschutz ihre Arbeitsprodukte weitergeben dürfen.

Das BVerfSchG sieht in § 4 vor, daß die Ämter für Verfassungsschutz sich gegenseitig unterrichten; daneben ist in § 3 Abs.4 den Ämtern für Verfassungsschutz sowie den Gerichten und Behörden auf-erlegt, sich gegenseitig Amts- und Rechtshilfe im Sinne des Art.35 GG zu leisten; der Adressatenkreis beschränkt sich insoweit nur auf staatliche Stellen.

1) So H.-U. Evers, Privatsphäre und Ämter für Verfassungsschutz, S.233; Schwagerl/Walther, Der Schutz der Verfassung, S.97f; Norman Paech, Gutachten, S.1145; OVG Berlin, NJW 1978, S. 1644, 1645

Während weitere Vorschriften zur Regelung der Weitergabekompetenz im BVerfSchG fehlen, sind in mehreren Länderverfassungsschutzgesetzen Bestimmungen enthalten, die die Weitergabe von Nachrichten auch an Private erlauben. So ist beispielsweise die Verfassungsschutzbehörde in Schleswig-Holstein befugt, "die ihr zugänglichen personenbezogenen Daten auch an andere als staatliche Stellen weiter(zu)geben, soweit dies zum Schutz der fdGO, des Bestandes oder der Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder erforderlich ist"¹⁾.

Wenn auch im BVerfSchG und in einigen Landesverfassungsschutzgesetzen eine solche oder eine ähnliche Vorschrift fehlt, so wird jedoch in dem hierzu bekannten Schrifttum unter dem unbestimmten Rechtsbegriff "Auswertung" auch die Weitergabe von Erkenntnissen an nichtstaatliche Stellen subsumiert²⁾.

-
- 1) § 3 Abs.5 des Gesetzes über den Verfassungsschutz im Lande Schleswig-Holstein i.d. Fassung vom 14.6.1979 (GVBl. S.401); so auch § 6 Landesgesetz über den Verfassungsschutz in Rheinland-Pfalz i.d. Fassung vom 21.12.1978 (GVBl. S.769); vgl. auch § 6 Abs.2 des Gesetzes über den Verfassungsschutz in Baden-Württemberg vom 17.10.1978 (GVBl. S.553); § 6 Abs.2 des Gesetzes über den Verfassungsschutz in der Freien und Hansestadt Hamburg vom 13.2.1978 (GVBl. S.51); § 6 des Gesetzes über den Verfassungsschutz im Lande Niedersachsen i.d. Fassung vom 31.3.1981 (GVBl. S.73); § 6 Abs.3 Verfassungsschutzgesetz für Nordrhein-Westfalen vom 21.7.1981 (GVBl. S.406), die die Weitergabe von Erkenntnissen lediglich als besondere Ausnahme zulassen.
 - 2) vgl. H.-U. Evers, a.a.O., S.245 f; Schwagerl/Walther, a.a.O., S.97 f; N. Paech, Gutachten, S.1145

3.1. Die Befugnis der "Weitergabe von Erkenntnissen"
nach den Länderverfassungsschutzgesetzen

Die auf diese Weise allgemein zugestandene Kompetenz, Erkenntnisse aus der Verfassungsschutz Tätigkeit ebenfalls an nichtstaatliche Stellen weiterzugeben, impliziert nach Ansicht des Verwaltungsgerichts Bremen grundsätzlich - unter Beachtung gewisser Einschränkungen - auch das Recht auf Weitergabe an die Öffentlichkeit¹⁾.

Bei dieser Auslegung stützt sich das Verwaltungsgericht auf den Wortlaut des Bremer Verfassungsschutzgesetzes, demzufolge - entsprechend der Bestimmung des § 3 Abs.5 des Schleswig-Holsteinischen Verfassungsschutzgesetzes - die Verfassungsschutzbehörde berechtigt ist, ihre Erkenntnisse mit Einwilligung des Innensenators auch an andere als staatliche Stellen weiterzugeben, soweit dies zum Schutz der freiheitlich-demokratischen Grundordnung erforderlich ist (§ 6).

Sinngemäß finden sich korrespondierende Regelungen in den o.g. Vorschriften weiterer Länderverfassungsschutzgesetze²⁾, die insgesamt auf den Musterentwurf eines einheitlichen Verfassungsschutzgesetzes der ständigen Konferenz der Innenminister des Bundes und der Länder vom 22.6.1973 zurückzuführen sind³⁾.

1) VG Bremen, Urt. vom 10.2.1978, NJW 1978, S.1650

2) vgl. FN 1, S. 301

3) vgl. dazu J.Seifert, 'Die Definitionsgewalt des Verfassungsschutzes, S.139 FN 17; danach sieht der Musterentwurf vor, daß die Verfassungsschutzbehörde befugt ist, ihre "Erkenntnisse auch an andere als staatliche Stellen weiterzugeben, soweit dies dem Schutz der fdGO, des Bestandes und der Sicherheit des Bundes oder eines Landes erforderlich ist."

Wenn also dem Verwaltungsgericht Bremen in der Auslegung dieser Regelung über die Weitergabekompetenz der Ämter für Verfassungsschutz gefolgt und die Öffentlichkeit als eine "andere als staatliche Stelle" begriffen werden könnte, ließe sich die Veröffentlichung von "Erkenntnissen" der Ämter für Verfassungsschutz in den VSBen auf jene Vorschrift als mögliche Ermächtigungsgrundlage stützen.

Einer solchen Auslegung stehen aber erhebliche Bedenken gegenüber.

Schon nach der Begrifflichkeit und der Systematik des Bremer Verfassungsschutzgesetzes, auf das sich das Verwaltungsgericht Bremen bei seiner Argumentation bezieht¹⁾, läßt sich die allgemeine Öffentlichkeit nicht unter den Terminus "andere als staatliche Stelle" subsumieren.

Der in § 6 Bremer Verfassungsschutzgesetz verwendete Begriff "Stelle" steht deutlich in Beziehung zu § 5 Abs.1, in dem die einzelnen staatlichen "Stellen", nämlich die Behörden des Landes, der Stadtgemeinden und sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts und die Gerichte des Landes, aufgeführt sind; in § 5 Abs.2 und Abs.3 ist in Bezugnahme auf diese Aufzählung ausdrücklich von "den in Abs.1 genannten Stellen" die Rede.

Der Begriff "Stelle" bezeichnet also eine einzelne, von anderen Bereichen der öffentlichen Verwaltung

1) Es handelt sich dabei um das ältere Gesetz i.d. Fassung vom 5.3.1974 (GBI. S.115)

oder Gerichtsbarkeit präzise abgrenzbare Einrichtung, an die im Wege der Amtshilfe Erkenntnisse weitergegeben werden dürfen¹⁾. Wenn in § 6 Bremer Verfassungsschutzgesetz die Weitergabe von Informationen auch an "andere als staatliche Stellen" erlaubt ist, dann kann mit diesem Begriff nichts anderes gemeint sein, als in § 5: Es muß sich auch hier um eine präzis bestimmbare private Einrichtung handeln; begriffsnotwendig steht der Terminus "Stelle" insoweit in diametralem Gegensatz zu der Allgemeinheit der Öffentlichkeit, des unbestimmbaren Publikums.

Gerade auch die gesetzliche Einschränkung, wonach nur zum Schutz der fdGO, des Bestandes und der Sicherheit des Bundes oder eines Landes die Informationsweitergabe erforderlich sein muß, macht deutlich, daß nur in besonderen Ausnahmefällen nichtstaatliche Stellen informiert werden dürfen; wenn ohne diese Einschränkung die Verfassungsschutzerkennnisse nur an bestimmte einzelne staatliche Stellen weitergeleitet werden dürfen, so wäre es vollkommen sinnwidrig, dürften demgegenüber unter dieser genannten Einschränkung alle informiert werden.

Daß eine solche Erweiterung der Weitergabebefugnis weder vom Bremer noch von den anderen Landesgesetzen, die sich allesamt bei dieser Regelung auf den bereits erwähnten Musterentwurf eines einheitlichen Verfassungsschutzgesetzes bezogen haben

1) Die Problematik, die die Weitergabe von nachrichtendienstlichen Erkenntnissen an andere Behörden über das Institut der Amtshilfe betrifft, muß hier ausgeblendet bleiben.

und dabei von der gleichen Zielsetzung bestimmt waren, gemeint gewesen ist, läßt unzweifelhaft § 6 Abs.3 Satz 2 des nordrhein-westfälischen Verfassungsschutzgesetzes¹⁾ erkennen. An dieser Stelle heißt es, daß der Empfänger personenbezogener Daten diese nur zu dem Zweck verwenden darf, zu dessen Erfüllung sie ihm übermittelt wurden, und sie an andere Stellen nicht weitergeben darf. Die Grenzen für die Weitergabekompetenz sind hier noch enger gezogen, so daß die Öffentlichkeit als Adressat nachrichtendienstlicher Informationen grundsätzlich ausscheidet.

Auch in den übrigen Länderverfassungsschutzgesetzen lassen sich Anhaltspunkte für ein anderes Ergebnis nicht erkennen. Vielmehr findet sich in den in allen Ländergesetzen ähnlichen Regelungen zur Bestimmung des Aufgabenbereichs der Ämter für Verfassungsschutz eine Bestätigung dafür, daß es nicht Aufgabe des Verfassungsschutzes ist, die Öffentlichkeit über ihre gewonnenen Erkenntnisse zu unterrichten. Da, wo die Ämter für Verfassungsschutz zur "Mitwirkung" beauftragt sind²⁾, ist auch eine Weitergabe von Informationen gesetzlich gerechtfertigt; darüber hinausgehende Aktivitäten, wie die Informierung der Öffentlichkeit, sind durch den Legalauftrag nicht mehr gedeckt.

1) vgl. a.a.O.; in der Begründung des nordrhein-westfälischen VerfSchG wird ausdrücklich darauf hingewiesen, daß sich sowohl dieses Gesetz wie auch alle anderen bereits verabschiedeten Ländergesetze an den Musterentwurf anlehnen (Landtag NRW Drucksache 9/430, S.10)

2) vgl. z.B. § 3 Abs.2 VerfSchG NRW

3.2. Die Befugnis der "Auswertung von Erkenntnissen"
im Sinne des § 3 Abs.1 BVerfSchG

Wenn also die in den Länderverfassungsschutzgesetzen speziell kodifizierten Befugnisse zur Weitergabe von nachrichtendienstlichen Erkenntnissen nicht zur Unterrichtung der Öffentlichkeit berechtigen, bleibt aber doch noch die Frage offen, ob nicht die "Nachrichtenauswertung", wie sie in § 3 Abs.1 BVerfSchG und den entsprechenden Länder-VerfSchGen als allgemeine Aufgabe des Verfassungsschutzes bestimmt ist, auch die Veröffentlichung der VSBs mit umfaßt.

Paech kommt in seinem Gutachten in der Tat zu dem Ergebnis, daß "die Veröffentlichung im VSB (...) eine besondere Form der Verwertung von Erkenntnissen" ist¹⁾.

Demgegenüber gelangen die dazu im Schrifttum gemachten Überlegungen zu einem anderen Schluß. Sowohl Evers als auch Schwagerl/Walther betrachten die Weitergabe von Nachrichten an Private nur im Zusammenhang von Ausnahmefällen, in denen gegenüber dem Schutz der Rechtsstellung der einzelnen Person, über die Erkenntnisse weitergegeben werden sollen, die allgemeine staatliche Sicherheit Vorrang zu genießen hat²⁾.

Im Kontext des § 3 Abs.1 BVerfSchG kommt für diese Auffassung eben nur die gezielte Einzelfallunterrichtung an einen bestimmten Adressaten, insbeson-

1) a.a.O., S.1145

2) H.-U. Evers, a.a.O., S.233 ff; Schwagerl/Walther, a.a.O., S.97f

dere an den Arbeitgeber eines sicherheitsbedürftigen Betriebes, als eine konkretisierte Art der "Auswertung" in Betracht. Danach scheidet die Information der Öffentlichkeit als eine weitere Möglichkeit der "Auswertung" aus.

Dieser Ansicht ist zuzustimmen, Andernfalls würde der Begriff "der Auswertung" zu einem Auffangtatbestand hochstilisiert, unter den eine unzählige Fülle von Aktivitäten der Ämter für Verfassungsschutz subsumierbar wäre. Der Zuständigkeitsbereich der Ämter wäre letztlich nicht mehr eingrenzbar. Zurecht macht Evers darauf aufmerksam, daß mit einer derartig weitgehenden Weitergabep Praxis beliebigen politischen oder anderweitigen staatlichen Zwecken gedient würde. "Das ist nicht die Aufgabe der Ämter für Verfassungsschutz, die ihre Zuständigkeit einzuhalten haben. Daher darf die Weitergabe von Nachrichten auch nicht auf die Vernichtung oder die Gefährdung der bürgerlichen Existenz des Verdächtigen oder des erkannten Gegners zielen. Jemand hinter einen Stacheldraht des Verdachts verschwinden zu lassen, wäre daher unzulässig"¹⁾.

Schrübbers geht sogar einen Schritt weiter, indem er kategorisch feststellt, daß es nicht die Aufgabe der Verfassungsschutzämter sei, "der jeweiligen Regierung bei der verfassungsmäßigen innerpolitischen Auseinandersetzung mit ihren Gegnern

1) a.a.O., S.246 mit Hinweis auf C. Schmid, DT-BT, Stenogr. Berichte II/1739; vgl. auch J.Seifert, Vereinigungsfreiheit und hoheitliche Verrufserklärungen, S.171

zu dienen und zu diesem Zweck Informationen zu sammeln"¹⁾. Daß genau dieser Sachverhalt auch auf die Veröffentlichung der Verfassungsschutzberichte zutrifft, konnte bereits oben nachgewiesen werden²⁾.

Eine derartige folgenreiche Ausweitung des Begriffs der "Auswertung" und damit des Aufgabenbereiches widerspräche darüber hinaus auch den legislativen Anstrengungen der Länder, die Befugnisse der Ämter für Verfassungsschutz auf konkrete Aufgabenfelder zu begrenzen. Daß bei diesen Kodifikationen die Weitergabekompetenz bewußt eingeschränkt und die Öffentlichkeit als Adressat von nachrichtendienstlichen Informationen jedweder Art ausgeschlossen worden ist, darf in diesem Zusammenhang nicht unberücksichtigt bleiben.

3.3. Ergebnis

Sowohl nach § 3 Abs.1 BVerfSchG als auch nach den einschlägigen Vorschriften der LänderVerfassungsschutzgesetze zur Weitergabekompetenz sind die Veröffentlichungen der Erkenntnisse der Ämter für Verfassungsschutz unzulässig.

1) Organisation und Aufgabe des Verfassungsschutzes, S. 70

2) s. oben S.111 ff

4. Die Verfassungsberichterstattung als Ausfluß der verfassungsrechtlichen Pflicht, die fdGO zu schützen?

Nach der Rechtsprechung des BVerfG, auf die die Herausgeber der VSBs zur Legitimierung ihrer Tätigkeit deutlich Bezug nehmen¹⁾, ist es generell nicht nur das Recht, sondern darüber hinaus auch die Aufgabe des Staates, die fdGO zu schützen; die Abgabe von Werturteilen mittels der VSBs bewege sich demnach innerhalb dieses Aufgabenbereichs und sei folglich unter rechtlichen Gesichtspunkten unbedenklich²⁾.

Mit ähnlicher Begründung hat das BVerfG bereits 1961 eine Äußerung des damaligen Bundesinnenministers, die die DFU und ihre - vermeintliche - Verbindung zur verbotenen KPD betraf, für rechtens angesehen³⁾. Allerdings handelte es sich dabei um eine Antwort auf eine parlamentarische Anfrage und nicht um eine Mitteilung in einer dem VSB entsprechenden Publikation.

Das Gericht stellte bei der Begründung seiner damaligen Entscheidung zunächst darauf ab, daß diese Meinungsäußerung als ein "parlamentsinterner Vorgang" zu qualifizieren ist, der "im Rahmen des Frage- und Interpellationsrechts des Parlaments, das den Mitgliedern der Bundesregierung die verfassungsrechtliche Verpflichtung auferlegt, auf

1) vgl. B-VSB 1979, S.5; 1980 (hektogr. Form), S.6

2) BVerfGE 40, S.287, 193

3) BVerfGE 13, S.123

Fragen Rede und Antwort zu stehen", Bedeutung erlangt¹⁾.

Diese Rechtsprechung hat das BVerfG in einer neueren Entscheidung bestätigt²⁾.

Diese Argumentation ist insoweit völlig zutreffend, als der politischen Auseinandersetzung im Parlament, die die freie Meinungsäußerung sowohl der Abgeordneten als auch der Regierungsmitglieder umfaßt, gerade auch angesichts des exekutivischen Publizitätsgebots keinerlei Beschränkung auferlegt werden darf³⁾.

Über diese Begründung hinaus wurde zum Nachweis der Zulässigkeit der in Frage stehenden Meinungsäußerung eines Regierungsmitgliedes der weitere Hinweis hinzugefügt, daß die Freiheit der parlamentarischen Rede "insbesondere" dann gilt, "wenn (...) der Bundesminister des Inneren in Erfüllung seiner verfassungsrechtlichen Pflicht, die fdGO zu schützen, in sachlicher Form die Frage eines Abgeordneten beantwortet"⁴⁾.

1) ebenda, S.125

2) BVerfG, NJW 1981, S.1359 f

3) vgl. E.O. Kempen, Grundgesetz..., S.214 ff; K.-H. Ladeur, a.a.O.; wichtig erscheint hier aber die Unterscheidung zwischen parlamentsinternen und außerhalb des Parlaments verbreiteten Äußerungen, die sich den Anschein amtlicher Verlautbarungen geben. Insofern muß J. Seifert, a.a.O., S.166, widersprochen werden, der parlamentarische Äußerungen mit dem Inhalt von amtlichen Beschlüssen oder von VSBen auf eine Stufe stellt.

4) BVerfGE 13, S.125 f

Besitzt in dieser bundesverfassungsgerichtlichen Entscheidung die zuletzt genannte Begründung noch eher beiläufigen Charakter, so stützt das Bundesverfassungsgericht die beiden Judikate des Jahres 1975, in denen das Gericht einmal in einem obiter dictum¹⁾ zum anderen Mal in der Hauptsache²⁾ zur Frage der Zulässigkeit der VSBe Stellung nahm, ganz wesentlich auf diese Argumentation.

Wenn es danach die Verpflichtung der Regierung, die fdGO zu schützen, gebietet, "daß sie ihren jährlichen Bericht über die Entwicklung verfassungsfeindlicher Kräfte, Gruppen und Parteien dem Parlament und der Öffentlichkeit vorlegt"³⁾, wirft sich die Frage auf, wo diese allgemeine Schutzverpflichtung der Regierung, aus der die Kompetenz zur Verfassungsberichterstattung hergeleitet wird, verfassungsrechtlich begründet liegt. Eine der Bedeutung dieser Frage angemessene Antwort gibt das BVerfG nicht; vielmehr stellt das Gericht einen nicht näher dargelegten Kontext zu Art.1 GG und dem "Prinzip der wehrhaften Demokratie" her⁴⁾. Inwieweit diese Überlegungen des BVerfG angesichts der grundgesetzlichen Kompetenz - und Pflichtzuweisungen an die Regierung zutreffen, soll im folgenden untersucht werden.

4.1. Art.1 GG als Rechtsgrund für die Schutzverpflichtung der Regierung

In der sogenannten Radikalenentscheidung betont das BVerfG nachdrücklich die Wertgebundenheit der Ver-

1) BVerfGE 39, S.334, 360

2) BVerfGE 40, S.287, 292f

3) BVerfGE 39, S.360

4) ebenda, S.349 und BVerfGE 40, S.291f

fassung, die sich "für zentrale Grundwerte entscheidet, sie in ihren Schutz nimmt und dem Staat aufgibt, sie zu sichern und sie zu gewährleisten (Art.1 GG)"¹⁾. Die ausdrückliche Bezugnahme auf Art.1 GG läßt die Annahme als nicht ganz unbegründet erscheinen, daß nach Ansicht des BVerfG mit dieser Verfassungsnorm mehr als nur das Recht auf Menschenwürde durch den Staat geschützt werden soll; es spricht eben von einer Mehrzahl von "Grundwerten" und bringt diese in eine unmittelbare Verbindung zu "besondere(n) Verfahren zur Abwehr von Angriffen auf die verfassungsmäßige Ordnung". Insoweit liegt die Vermutung nahe, daß das Gericht Art.1 GG als einen Rechtsgrund für die Verpflichtung der Regierung ansieht, den Kernbestand der Verfassung zu schützen.

Dieser Auslegung von Art.1 GG begegnen jedoch erhebliche Bedenken.

Zunächst ist festzustellen, daß nach dem unzweideutigen Wortlaut von Art.1 Abs.1 Satz 2 GG die Schutzverpflichtung des Staates allein die "Würde des Menschen" betrifft. Dafür, daß darüber hinaus weitere "Grundwerte" in den Schutzbereich einzubeziehen sind, die - im Zusammenhang betrachtet - mit der fdGO identisch sind, gibt es keinerlei Anhaltspunkte²⁾. Aus diesem Grund kann Art.1 GG keineswegs als eine allgemeine "Verfassungsschutz-

1) BVerfGE 39, S.349

2) Das läßt allerdings die Frage, ob in Art.1 GG "mehrere Grundsätze" niedergelegt sind, unberührt; vgl. BVerfGE 30, S.1,24

norm" betrachtet werden, die es dem Staat gebietet den Kernbestand des Grundgesetzes - also die fdGO - zu sichern.

Hinzu kommt, daß dem Staat nach Art.1 GG zwar die Rechtspflicht auch zu positivem Handeln obliegt, daß heißt, Angriffe auch von dritter Seite abzuwehren, wenn die Menschenwürde beeinträchtigt wird¹⁾; jedoch ist Adressat dieses Gebotes "alle staatliche Gewalt" in der organisatorischen und kompetenziellen Ausprägung des GG, so daß Art.1 auf keinen Fall als "Generalermächtigungsklausel" für staatliches Handeln ausgelegt werden kann. Gerade dann, wenn bei Erfüllung der Schutzverpflichtung in Rechte Dritter eingegriffen würde, besteht die unabdingbare Notwendigkeit, die speziellen verfassungsrechtlichen Kompetenzen zu beachten²⁾.

Demzufolge scheidet Art.1 GG als Norm zur Verpflichtung der Regierung aus, die fdGO zu schützen.

4.2. Das Prinzip der "streitbaren Demokratie" als Rechtsgrund für die Schutzverpflichtung der Regierung

In der oben erwähnten Radikalenentscheidung läßt das BVerfG erkennen, daß die allgemeine Verpflichtung des Staates, die fdGO zu schützen, auch mit dem Prinzip der "streitbaren Demokratie" in engem Zusammenhang steht³⁾. Es hebt die "zentralen Grund-

1) Zippelius, in: Bonner Kommentar, Art.1 (Zweitbearbeitung) Rdnr. 28

2) So im Hinblick auf die Tätigkeit der Polizei, Hamann/Lenz, Kommentar, Art.1,5

3) BVerfGE 39, S.334, 349

werte" hervor, für die sich die Verfassung entschieden hat, sowie in ihren Schutz nimmt und dem Staat ihre Sicherung und Gewährleistung als Verpflichtung aufgibt. "Sie trifft Vorkehrungen gegen ihre Bedrohung, sie institutionalisiert besondere Verfahren zur Abwehr von Angriffen auf die verfassungsmäßige Ordnung, sie konstituiert eine wehrhafte Demokratie (Art.2 Abs.1, Art.9 Abs.2, Art.18, Art.20 Abs.4, Art.21 Abs.2, Art.79 Abs.3, Art.91, Art.98 Abs.2 GG)"¹⁾.

Fraglich ist jedoch, ob nach diesen Feststellungen des BVerfG dem Prinzip der "streitbaren Demokratie" und der allgemeinen Schutzverpflichtung des Staates ein Verhältnis zugrundeliegt, das dem zwischen Rechtsgrund (im Sinne eines Rechtssatzes) und Rechtsfolge entspricht²⁾. Denn unter Berücksichtigung der Ausgangsfrage hinsichtlich der Zulässigkeit der Verfassungsberichterstattung bedarf das exekutive Einwirken auf den sich grundsätzlich frei und ungehindert entfaltenden Meinungs- und Willensbildungsprozeß eines Rechtsgrundes oder - mit den Worten des BVerfG ausgedrückt - "eines besonderen, sie (nämlich die Einwirkungen, K.R.) verfassungsrechtlich legitimierenden Grundes"³⁾.

Es ist also im folgenden der Frage nachzugehen, ob dem Prinzip der "streitbaren Demokratie" die Qualität einer Rechtsquelle zukommt, aus der der Regierung nicht nur ein Recht, sondern sogar eine Pflicht zum Schutz der fdGO mittels der Verfassungsberichterstattung zufließt.

1) BVerfGE 39, S.334, 349

2) vgl. dazu H.J. Wolff, Rechtsgrundsätze und verfassungsgestaltende Grundentscheidungen als Rechtsquellen, S.43f.

3) E 20, S.56, 99

4.2.1. Das Prinzip der "streitbaren Demokratie" in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Im KPD-Verbotsurteil¹⁾ hat das BVerfG zum ersten Mal den Begriff der "streitbaren Demokratie" verwendet und damit eine judikative Entwicklung eingeleitet, die über die Herausbildung eines "Verfassungsprinzips"²⁾ weitreichende Bedeutung für die Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland erlangt hat.³⁾

Lameyer unterscheidet im Hinblick auf diese bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung drei Phasen⁴⁾, die kurz skizziert werden sollen.

- a) Die 1. Phase ist allein geprägt durch die Verbotsentscheidungen des BVerfG; wenn auch im SRP-Verbotsurteil⁵⁾ der Terminus von der "streitbaren Demokratie" noch nicht vorhanden ist, so ist er

1) BVerfGE 5, S.85,139

2) Zu der Bildung des "Verfassungsprinzips der streitbaren Demokratie" vgl. E.Denninger, Staatsrecht I, S.84; H.Ridder, Soziale Ordnung des GG, S.54 ff; J.Lameyer, Streitbare Demokratie, S.28 ff

3) In diesem Zusammenhang ist darauf zu verweisen, daß das BVerfG auf eine bereits seit über einem Jahrzehnt geführte Diskussion in der westlichen Politikwissenschaft und der Staatsrechtslehre zurückgreifen konnte, die mit der Publikation des seinerzeit in der Emigration lebenden Verfassungsrechtlers Karl Loewenstein, Militant Democracy and Fundamental Rights, in: American Political Science Review 31 (1937), S.417-433 und 638-658, eröffnet wurde. Zu den Einzelheiten und den Beteiligten an dieser Diskussion vgl. J.Lameyer, a.a.O., S.81 ff, FN 113-116; aus politikwissenschaftlicher Sicht vgl. H.Mandt, Grenzen politischer Toleranz in der offenen Gesellschaft, in: aus Politik und Zeitgeschichte, B 3/78 (21.1.1978), S.5 ff

4) a.a.O., S.64 ff

5) BVerfGE 2, S.1

der Sache nach bereits in der Urteilsbegründung angelegt, so daß im KPD-Verbotsurteil das Gericht auf die juristischen Argumentationsfiguren der ersten Verbotsentscheidung zurückgreifen kann¹⁾. Der Begriff steht zunächst im Kontext einer allgemeinen Betrachtung der historischen Erfahrungen, die nach Auffassung des Gerichts dem Denken des Verfassungsgebers zugrunde gelegen hätten; dadurch vermittelt, so interpretiert das BVerfG, habe er im Grundgesetz "bewußt den Versuch einer Synthese zwischen dem Prinzip der Toleranz gegenüber allen politischen Auffassungen und dem Bekenntnis zu gewissen unantastbaren Grundwerten der Staatsordnung unternommen"²⁾. Was dieser "Versuch einer Synthese" für die politische Freiheit insgesamt (Art.5 GG) und insbesondere der Parteien (Art.21 Abs.1 GG) bedeutet, die in Art.21 Abs.2 GG eine außergewöhnliche Begrenzung erfährt, umschreibt das BVerfG folgendermaßen: "...; er (Art.21 Abs.2 GG, K.R.) ist Ausdruck des bewußten verfassungspolitischen Willens zur Lösung eines Grenzproblems der freiheitlich demokratischen Staatsordnung, Niederschlag der Erfahrungen eines Verfassungsgebers, der in einer bestimmten historischen Situation das Prinzip der Neutralität des Staates gegenüber den politischen Parteien nicht mehr rein verwirklichen zu dürfen glaubte, Bekenntnis zu einer - in diesem Sinne - "streitbaren Demokratie"." Und um die Bedeutung dieses "Bekenntnisses" besonders hervorzuheben, fügt das BVerfG hinzu: "Diese verfassungsrechtliche Entscheidung ist für das BVerfG bindend"³⁾.

1) vgl. dazu J.Lameyer, a.a.O., S.29 insb. FN 3

2) BVerfGE 5, S.139

3) ebenda

Die Relevanz dieser neu in die Terminologie des Verfassungsgerichts eingebrachten Formel von der "streitbaren Demokratie" ist in Bezug auf die damalige Entscheidung recht minimal. Zwar findet sie ihren inhaltlichen Standort im Bereich der "Obersatzbildung" des Urteils und erlangt als eine Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Prämissen für die nachfolgende Subsumtion theoretische Bedeutung¹⁾; gleichwohl besitzt sie keine eigenständige rechtliche Funktion, sondern bietet - wie Lameyer es ausdrückt - höchstens einen Orientierungspunkt für Intensität und Umfang des Eingriffs durch das in Art.21 Abs.2 vorgesehene Verfahren²⁾. Wenn auch die enge Verknüpfung mit dieser Vorschrift den Charakter und die Bedeutung der Formel als begrenzt und eher defensiv³⁾ erscheinen läßt und die im Urteil herausgearbeitete Sanktionschwelle nur einen sehr eingeengten Raum für die weitere Praxis des Parteienverbots bietet (mit dem Resultat der Verkümmierung dieser Norm qua Nichtanwendung), so darf nicht darüber hinweggesehen werden, daß das BVerfG die quasi überpositive Existenz des Verfassungsprinzips der "streitbaren Demokratie" behauptet, die sich in Art.21 Abs.2 GG "niedergeschlagen" hat⁴⁾.

1) So J.Lameyer, a.a.O., S.39

2) J. Lameyer, a.a.O., S.40

3) Demgegenüber meint H.Ridder, Streitbare Demokratie?, in: Neue politische Literatur 1957, S.352, 368, daß mit dem KPD-Verbot die Demokratie der BRD nur ihr militantes Regime bewiesen habe (nicht jedoch ihre öffentliche, demokratische Streitbarkeit); eine Auffassung, die vom damaligen Standpunkt her entgegen der Meinung Lameyers a.a.O., S.41 FN 83, vertretbar war, aber die unter Berücksichtigung der weiteren -weitaus militanteren - Rechtssprechung des BVerfG mittlerweile zu relativieren ist.

4) vgl. J.Lameyer, a.a.O., S.40

Welchen Rang dieser verfassungsrechtlichen "Grundentscheidung" in der Verfassungs-Exegese insgesamt zukommt, bleibt in dieser ersten Phase völlig offen; zutreffend charakterisiert Lameyer die Aussage über die "streitbare Demokratie" als "gänzlich konturenlos"¹⁾.

Vielleicht ist auch nur so verständlich, warum in der damaligen Staatsrechtslehre dieser neue Begriff kaum Beachtung fand - ganz abgesehen von der überhaupt nur recht spärlichen Resonanz auf die Verbotsentscheidung des BVerfG²⁾.

- b) Die weiteren theoretische Fortentwicklung des Prinzips der "streitbaren Demokratie" erfolgte in drei Entscheidungen des BVerfG, die sich in eine zweite Phase einordnen lassen³⁾.

-
- 1) vgl. J.Lameyer, a.a.O., S.40
- 2) Einer der wenigen war H.Ridder, der die Problematik dieser Rechtsprechung von der "streitbaren Demokratie" wohl ahnte, als er folgendes bemerkte: "Sie (sc. die in einer freiheitlich demokratischen Grundordnung exzeptionellen Maßnahmen der verfassungsmäßigen Illegalisierung von politischen Parteien und der Entsetzung aus dem Grundrecht der politischen Meinungsfreiheit) können vorübergehend unvermeidlich und legitim sein, verlieren aber ihre Legitimationsgrundlage, wenn sie zu einer Zerstörung der durch die Sicherungen zur Aufrechterhaltung der Freiheitlichkeit nur qualifizierte Grundentscheidungen für die Demokratie überhaupt führen, die doch ihrerseits bei der Geburt des modernen Verfassungsstaates zur Verteidigung der Freiheit gegen den Obrigkeitsstaat aufgebrochen war." (a.a.O., S.368) Einen Überblick über die rechtswissenschaftliche Besprechung gibt J.Lameyer, a.a.O., S.83 FN 122
- 3) BVerfGE 13, S.46; 25, S.44; 25, S.88; vgl. J.Lameyer, a.a.O., S.41 ff

Den Judikaten lagen allesamt Sachverhalte zugrunde, die die Aktivitäten von Funktionären der verbotenen und aufgelösten KPD betrafen. Stand in der 1.Phase das "Spannungsverhältnis" zwischen kollektiven "verfassungsfeindlichen" Bestrebungen einer politischen Partei und dem Schutz "gewisser unantastbarer Grundwerte der Staatsordnung"¹⁾ und seiner "Auflösung" durch Art.21 Abs.2 GG im Vordergrund, so war nunmehr die individuelle Wahrnehmung politischer Freiheitsrechte mit dem "Schutzgedanken der Verfassung" in Einklang zu bringen.

An der Begründung der ersten der drei aufgeführten Entscheidungen fällt neben der höchst problematischen Diktion ("staatsschädliche Folgen politischen Verhaltens", "politische Unwürdigkeit"²⁾) auf, daß die -formelhafte - Anwendung des Prinzips der "streitbaren Demokratie", ohne es ausdrücklich zu benennen, zur Begründung einer elementaren Freiheitsverkürzung (Art.3 Abs.1 GG) hinreicht³⁾.

In der zweiten Entscheidung tritt das fortentwickelte Verständnis des BVerfG von "streitbarer Demokratie" in ihrem nunmehr offensiven und umfassenderen Charakter deutlich hervor⁴⁾. Die Auslegung des Art.21 Abs.2 GG an dem "Grundzug der Verfassung als streitbare Demokratie"⁵⁾ läßt er-

1) BVerfGE 5, S.139

2) BVerfGE 13, S.46, 50; vgl. dazu auch die Kritik von J.Lameyer, a.a.O., S.44 FN 99 mit weiteren Hinweisen

3) BVerfGE 13, S.46, 47

4) So J.Lameyer, a.a.O., S.45

5) BVerfGE 25, S.44, 58

kennen, daß diesem Prinzip ein eigenständiger und überpositiver Wert zugemessen wird, der sich neben und über die Verfassungsschutznormen des GG (Art.9 Abs.2,18; 21 Abs.2) hinweg operationabel verwenden läßt.

Der Beschluß vom 15.1.1969¹⁾, der die zweite Phase abschließt, macht dies unzweifelhaft klar: Mit der Argumentationsfigur der "streitbaren Demokratie" wird die Sanktionsschwelle des Art.18 Satz 2 GG beiseite geräumt, um trotzdem den Verfassungsschutzeffekt des Art.18 Satz 1 GG zu erreichen. Lameyer führt dazu zutreffend aus: "Mit der Herauskristallisierung des gemeinsamen Zwecks (...) von Art.18 GG und Art.21 Abs.2 GG unter dem gemeinsamen Oberbezug streitbare Demokratie wird die Klippe des verbürgenden Art.18 Satz 2 GG übersprungen. Durch theoriebezogene Vermischung der einzelnen normativen Elemente streitbarer Demokratie wird eine neue Qualität auf dem argumentativen Sektor erreicht. Auffallend (...) ist dabei das Hinrücken zu folgenorientierter, rechtspolitischer Argumentation und die Angabe staats- und tagespolitischer Notwendigkeiten, unter Absetzung von dogmatischen Konstruktionen. Sachlich wird streitbare Demokratie zur manifesten Schrankenbildung gegenüber grundrechtlich verbürgten Freiheiten verwandt"²⁾.

1) BVerfGE 25, S.88

2) a.a.O., S.47f

- c) Während in der zweiten Phase das Prinzip der "streitbaren Demokratie" wesentlich zur Legitimation der die grundrechtslimitierende und politische Freiheiten verkürzenden Schrankenbildung weiter aufbereitet wurde, erreichte die Fortentwicklung des Streitbarkeitsprinzips in dem sogenannten Soldatenbeschluß vom 18.2.1970¹⁾ einen gewissen Höhepunkt, der der dritten Phase²⁾ der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung prägnant den Stempel aufdrückt. Wegen der Bedeutung dieses Beschlusses sei die entscheidende Passage zitiert: "Bei politischen Meinungsäußerungen müssen hierbei (bei der Berücksichtigung der Wertordnung des GG und der Abwägung der Bedeutung des Grundrechts der Meinungsfreiheit gegen die Notwendigkeiten eines disziplinierten Verhaltens der Vorgesetzten, K.R.) vor allem die verfassungspolitischen Grundentscheidungen des Grundgesetzes herangezogen werden, die das Ergebnis der Güterabwägung auf der Ebene des Verfassungsrechts vorzeichnen. Die Bundesrepublik Deutschland ist eine Demokratie, die von ihren Bürgern eine Verteidigung der freiheitlichen Ordnung erwartet und einen Mißbrauch der Grundrechte zum Kampf gegen diese Ordnung nicht hinnimmt (Art.9 Abs.2; 20 Abs.4; 18, 21 Abs.2; 98 Abs.2 und 5 GG). Dieses Prinzip der streitbaren Demokratie gilt auch für die innere Ordnung der Bundeswehr. Es ist deshalb eine Grundpflicht des

1) BVerfGE 28, S.36

2) Weiterhin sind zu dieser Phase zu zählen:
BVerfGE 28, S.51; 30, S.1; 39, S.334; 40, S.287;
NJW 1981, S.1359

Soldaten, durch sein gesamtes Verhalten für die Erhaltung der freiheitlichen Ordnung einzutreten (§8 Soldatengesetz)"¹⁾.

Das Bedeutsame dieser Entscheidung liegt in der Tatsache, daß der Wertbegriff der "streitbaren Demokratie" sich zu einem (Grund- und Rechts-)Satz der Verfassung verdichtet, der den Bürger und in besonders intensivem Maße den Soldaten in die Pflicht nimmt, die Verfassung zu schützen²⁾.

Im sogenannten Radikalenbeschuß³⁾ findet diese Konstruktion ihre gedankliche Fortsetzung, indem das BVerfG die jedermann obliegende Schutzpflicht zu einer Treuepflicht der Beamten gegenüber dem Staat und der Verfassung hochstilisiert und dieser Treuepflicht einen Rang von außergewöhnlichem Wert beimißt, der der ständigen Verteidigung durch die "streitbare Demokratie" bedarf, wenn sich der Staat nicht "verloren" geben will⁴⁾.

Wenn aus dem "Verfassungsprinzip der streitbaren Demokratie" die Inpflichtnahme seiner Bürger und in weitergehendem Maße seiner Soldaten und Beamten zum Schutz der Verfassung folgt, so erscheint in der Logik dieser Argumentation es nicht nur konsequent sondern geradezu zwingend, den Staat, seine Organe und schließlich auch seine Exekutive zum Schutz der Verfassungsordnung zu verpflichten⁵⁾.

1) BVerfGE 28, S.36,48f

2) vgl. J.Lameyer, a.a.O., S.65; E.Bulla, Die Lehre von der streitbaren Demokratie, S.356f

3) BVerfGE 39, S.334

4) ebenda, S.347

5) vgl. Christoph Gusy, a.a.O., S.300

Der bereits am Anfang dieses Kapitels konstatierte Zusammenhang zwischen dem "Verfassungsprinzip der streitbaren Demokratie" und der Schutzverpflichtung der Regierung gegenüber der fdGO ist also kein zufälliger, sondern die logische Ableitung aus einem "Verfassungsgrundsatz", dem in der dritten Phase der BVerfG-Judikatur die Qualität einer verfassungsrechtlichen Legitimationsquelle für staatliches Handeln zukommt.

Wenn auch das BVerfG an keiner Stelle der genannten Entscheidungen in einer der Bedeutung dieser Rechtsprechung eigentlich angemessenen Deutlichkeit die Rechtssatzqualität dieses Verfassungsprinzips zum Ausdruck bringt, so läßt doch die Formulierung im sogenannten Abhörurteil¹⁾ eine dahingehende Vermutung zu; dort heißt es, "daß die in der Vorschrift (des Gesetzes zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses vom 13.8.1968 (BGBl.I, S.949), K.R.) vorgesehene Nichtbenachrichtigung des Betroffenen und das Ersetzen des Gerichtsschutzes durch eine anderweitige Kontrolle nicht nur aus der Natur der Sache heraus (...), sondern zusätzlich verfassungsrechtlich legitimiert ist durch die Grundentscheidung des Grundgesetzes für die streitbare Demokratie"²⁾.

Allerdings ist zuzugeben, daß sich aus der völlig unpräzisen Diktion des BVerfG, die symptomatisch für die Unsicherheit der theoretischen Aufarbeitung

1) BVerfGE 30, S.1,21

2) ebenda

sogenannter Prinzipienbildung ist¹⁾, keinesfalls ein genauer Befund in der oben beschriebenen Weise hergeleitet zu werden vermag; mit Lameyer läßt sich feststellen, daß "wie für den Bereich des überpositiven Rechts (...) auch hier mehr vorausgesetzt als begründet (wird)"²⁾.

Angesichts der sich nicht nur an dieser Stelle aufdrängenden kritischen Einwände gegen das Prinzip der "streitbaren Demokratie" insgesamt braucht der Frage nach seinem Charakter (bloßes Auslegungsprinzip oder materiales Verfassungsprinzip mit Rechtssatzqualität³⁾) nicht weiter nachgegangen zu werden. Diesen Einwänden soll sich nunmehr zugewandt werden.

4.2.2. Kritik

Eine kritische Auseinandersetzung mit der Rechtsprechung des BVerfG zu dem "Prinzip der streitbaren Demokratie" muß ihren Ausgangspunkt bei den normativen Regelungen des Grundgesetzes selbst nehmen.

- a) Dabei lassen sich unter dem Gesichtspunkt der Demokratie folgende Aussagen treffen: Gemäß Art.20 Abs.1 GG ist die Bundesrepublik Deutschland "ein demokratischer und sozialer Bundesstaat". Dieser Demokratievorschrift kommt deswegen eine besondere Relevanz zu, weil in Art.79 Abs.3 GG dem Gesetzgeber der Bundesrepublik unter 'keinen Umständen

1) So J. Lameyer, a.a.O., S.94; vgl. Christoph Gusy, a.a.O., S.297ff

2) ebenda

3) vgl. zu dieser Frage auch R.Dreier, Verfassung und Ideologie, S.153 mit weiteren Hinweisen

eine Veränderung des Grundsatzes der Demokratie erlaubt ist. Im Hinblick auf Art.20 Abs.1 spricht man nicht zu Unrecht von einer "Staatsfundamentalnorm"¹⁾.

Wenn der Verfassungsgeber - anders als in den überkommenen Verfassungen des nachabsolutistischen, demokratischen Verfassungszeitalters - ausdrücklich den Staat der Bundesrepublik Deutschland als "demokratisch" prädikatisiert, tat er ein übriges, um die Demokratie ebenso wie die Republik, den Bundesstaat, den Rechtsstaat und den Sozialstaat für die gesamte staatliche Sphäre zu "zementieren"; insoweit kommt ihr eine "lückenfüllende Garantiefunktion" zu²⁾, deren Bedeutung besonders vor dem Hintergrund der historischen Erfahrungen mit dem Werden- und Untergang der Weimarer Republik hervorgehoben werden sollte.

Die ausdrückliche Prädikatisierung des Staates der Bundesrepublik als "demokratisch" sowie die Zementierung der Demokratie als revisionsfeste Normativbestimmung, entsprechen dem "therapeutischen Selbstverständnis" des GG, das aus den Lehren deutscher Demokratiegeschichte entsprungen ist³⁾.

Unter demselben Gesichtspunkt ist auch die Grundentscheidung des GG für die Demokratie als eine freiheitliche zu verstehen. Wenn das GG in Art. 18 und 21 Abs. 2 das Attribut der Freiheitlichkeit der

1) So Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Art.20 Rdnr.12

2) vgl. H.Ridder, Zur verfassungsrechtlichen Stellung der Gewerkschaften, S.8f

3) ebenda, S.11

Demokratie - expressis verbis in der Formel der fdGO - zum Ausdruck bringt, bedeutet dies mehrerlei:

Zunächst - worauf Ridder hinweist - ist damit die staatsrechtliche Denkmöglichkeit einer "unfreiheitlichen Demokratie" bejaht¹⁾. Beispiele - gerade auch in der deutschen Geschichte - sind Majoritätsherrschaften, deren Charakteristikum - in fortgeschrittenen Phasen ihrer unfreiheitlichen Entwicklung - die "Absorbierung der freien Gesellschaft durch den - nunmehr 'totalen' - Staat" ist²⁾.

Demgegenüber erlangt die Demokratie ihre Freiheitlichkeit - wie Ridder zutreffend formuliert - gerade "durch das Funktionieren eines kunstvollen Systems von Beschränkungen der Mehrheitsherrschaft innerhalb der staatlichen Organisation (vgl. etwa Art.44 GG), durch grundrechtliche Ausgrenzungen aus dem Bereich staatsgewaltlicher Einwirkungen, die in ihrer rechtlichen Festigkeit vielfältig abgestuft sein können, aber auch, falls diese Bereiche schon nach dem Verfassungskonsens als unantastbar gelten, ohne verfassungsrechtlichen Schutz bleiben können, durch Limitierungen der Öffentlichkeit (z.B. Geheimheit der Wahlen; Art.38 Abs.1 GG), sodann, weit in den nichtstaatlichen, gleichwohl politischen, gesellschaftlichen Bereich hineingreifend, durch Garantie der freien Oppositionsbildung (...), durch Gründungsfreiheit für politische Parteien und durch die Freiheit der öffentlichen politischen Meinungsbildung (Art.5 und 21 GG)"³⁾. Dieses "kunstvolle System der freiheitli-

1) ebenda, S.12 und 16

2) ebenda

3) ebenda, S.13 (Hervorhebungen im Original)

chen Demokratie" bezieht sich allerdings nicht allein auf die Staatsform, sondern umfaßt neben der Staatsorganisation auch und ganz besonders die politische Gesellschaft¹⁾.

Und gerade um die Freiheitlichkeit der politischen Gesellschaft geht es, wenn angesichts der historischen Erfahrungen mit dem "totalen Staat" mittels dieses Begriffs der freiheitlichen Demokratie die verfassungspolitische Dezision gegen total-staatliche Herrschaftsregime²⁾ verdeutlicht werden soll-

-
- 1) H.Ridder, a.a.O., S.13f, macht diesen Bezug überzeugend anhand des Verfassungstextes deutlich: "Da Art.20 Abs.1 GG mit der Neukonstituierung des 'demokratischen Staates' befaßt ist, konnte und durfte diese Vorschrift also auch die Freiheitlichkeit der Demokratie gar nicht erwähnen. Andererseits ist in Art.18 und 21 mit Recht nicht von einer 'freiheitlichen demokratischen Grundordnung' des Staates die Rede. Das Genitivattribut ist ganz weggeblieben. Es kann sich hier nur handeln um die Grundordnung der Nation (wobei ich unter 'Nation' das aus 'Staat' und politischer 'Gesellschaft' bestehende Gesamtpolitikum verstehe)." (Hervorhebungen im Original)
 - 2) So BVerfGE 2, S.12, das ebenfalls die fdGO als "Gegenteil des totalen Staates" charakterisiert. Demgegenüber ist - wie beispielsweise bei Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Art.18 Rdnr.48 - in der Literatur die Rede vom "totalitären Staat", von dem sich das GG deutlich unterschieden wissen wollte. Dachte das BVerfG doch wohl mehr an die jüngste deutsche Vergangenheit und an den Begriff, mit dem die seinerzeitigen Apologeten des NS-Regimes das Herrschaftssystem des deutschen Faschismus zu umschreiben versuchten (vgl. E.Forsthoff, Der totale Staat, Hamburg 1933), so wird demgegenüber aus der unerschöpflichen Quelle der Totalitarismus-Theorie amerikanischer Provenienz geschöpft, "die mit der unter amerikanischem Patronat erfolgten Einführung der 'Politischen Wissenschaft' als einer selbständigen und lehrstuhlfähigen Disziplin an den deutschen Hochschulen starke Verbreitung fand und mit der Diskreption verbrecherischer Phänomene des 'Stalinismus' zur Etabilierung des 'Rechts-' = 'Links radikalismus' - Klischees beitrug." (H.Ridder, Die Soziale Ordnung des GG, S.56)

te. Denn es ist insbesondere die Tendenz fortschreitender Einverleibung der politischen Gesellschaft durch den Staat charakteristisch für seine "totale" Form.

Auch nur so ist die damalige Forderung Forsthoffs zu verstehen, dem Volke (d.h. der Gesellschaft) "eine ihm gemäße Gliederung und Lebensform zu geben": Dies als die umfassendste Aufgabe der nationalsozialistischen Staatsführung, "weil sie in ihrer Verwirklichung am tiefsten in die Lebensverhältnisse eingreift"¹⁾.

In diesem Staatsmodell ist kein Platz für politische Freiheit, die, weil sie mit der individuellen Freiheit, mit der Sicherung des Individuums gegen den Zugriff des Staates gleichgesetzt war, "politisch diskreditiert" ist²⁾. Die dem Individuum zugebilligte (Rest-) Freiheit kehrt sich in Verantwortung um: "Der totale Staat muß ein Staat der totalen Verantwortung sein. Er stellt die totale Inpflichtnahme jedes einzelnen für die Nation dar. Diese Inpflichtnahme hebt den privaten Charakter der Einzelexistenz auf. (...) Dieser Anspruch des Staates, der ein totaler ist und an jeden Volksgenossen gestellt ist, macht das neue Wesen des Staates aus"³⁾.

Zur Realisation dieser totalen Inanspruchnahme des Einzelnen und der Gesellschaft durch den Staat bedarf es der Schaffung einer "Staatsgesinnung" als das "eigentliche, tragende Fundament des neuen

1) Der totale Staat, S.45

2) ebenda

3) ebenda, S.46

Staates", die "die bereitwillige Aufgabe der bisherigen privaten Existenz und die Unterstellung unter das innerlich bejahte neue, totale Lebensgesetz des Staates" bedeutet¹⁾.

Wenn die im Grundgesetz konzipierte freiheitliche Demokratie die Negation dieser von Forsthoff schauerlich eindrucksvoll beschriebenen Staats- und Gesellschaftsformation sein soll, dann folgt daraus im Hinblick auf das Verhältnis von Staat und Gesellschaft die grundrechtlich verbürgte Freiheit des Einzelnen und der Gesellschaft vor staatlicher Inanspruchnahme für politische Ziele; nur in und mit dieser Freiheit vermag die politische Gesellschaft in einem permanenten Prozeß der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung "als freiheitsverbürgendes Korrektiv staatlicher Machtausübung" zu wirken²⁾.

Weiterhin verbietet die freiheitliche Demokratie als Negation des totalen Staates jeglichen staatlichen Anspruch auf "Gesinnungen" welchen Inhaltes auch immer. Die Gesinnung als geistige Haltung grundsätzlicher Art gehört der Persönlichkeits-sphäre des Individuums an, die völlig staatsfrei zu bleiben hat; insofern ist es nur folgerichtig, wenn der Verfassungsgeber des GG wiederum in therapeutischer Vorsicht gegenüber Erfahrungen mit einem allzu gern in den politischen und gesellschaftlichen Prozeß eingreifenden Staat in Art.3 Abs.3 GG jede Differenzierung nach der politischen Anschau-

1) Der totale Staat S.46

2) H. Ridder, a.a.O., S. 14

ung (als substantieller Teil einer umfassenderen - geistigen Gesinnung) strikt untersagt¹⁾.

Zusammengefaßt läßt sich feststellen, daß freiheitliche Demokratie im Sinne des GG einen staatlicherseits unbeeinflußten und ungehinderten, d.h. durch die Grundrechte freigehaltenen Prozeß der politischen Meinungs- und Willensbildung in der gesellschaftlichen Sphäre garantiert, die zuvörderst das Terrain für die Hervorbringung und die aktive Durchsetzung politischer Ziele ist²⁾.

-
- 1) Insoweit verstößt die Entscheidung des BVerfG, wonach sich niemand auf Art.3 Abs.3 GG berufen darf, wenn er es unternimmt, die fdGO zu beeinträchtigen oder zu beeinträchtigen (E 13, S.46, 49), gegen die klare und eindeutige Bestimmung von Art.3 Abs.3 GG, der für Grenzziehungen inhaltlicher Art oder Unterscheidungen zwischen "word" und "action" keinerlei Raum bietet. (Vgl. H. Copic, Grundgesetz und Strafrecht neuer Art, S.214)
 - 2) Mit dieser Scheidung zwischen staatlicher und gesellschaftlicher Sphäre soll jedoch keineswegs das frühliberale Modell einer strikten Trennung des - "politischen" - Staates von der - "unpolitischen" - Gesellschaft reproduziert werden. Zumindest mit dem Sozialstaatsprinzip läßt sich diese schon immer eher wirklichkeitsfremde These nicht in Übereinklang bringen. Zurecht konstatiert H. Ridder, a.a.O., S.14, ein "Verhältnis der Zuordnung, der gegenseitigen Durchdringung bei gleichwohl jederzeitiger klarer Unterscheidbarkeit, die durch die Dichotomie von öffentlichem und privatem Recht indiziert wird." Vgl. dazu auch U.K. Preuß, Zum staatsrechtlichen Begriff des Öffentlichen, S.150 ff; vgl. auch Alfred Emmerlich, Verfassungsschutz: Amtshilfe und Öffentlichkeitsarbeit, a.a.O., S.189

- b) Von diesem normativen Grundsatz der freiheitlichen Demokratie hat der Verfassungsgeber mit den Art.9 Abs.2; 18 und 21 Abs.2 GG bedeutsame Ausnahmen zugelassen.

Auf diese Verfassungsregelungen und ihre Besonderheiten ist noch im weiteren genauer einzugehen.

Zunächst ist zu bemerken, daß alle drei Vorschriften - ungeachtet gewisser tatbestandlicher und verfahrensmäßiger Unterschiede - in ihrer Funktion, staatlichen Organen eine - eigentlich demokratiewidrige - Einflußnahme auf den politischen Prozeß einer freien Gesellschaft zu gestatten, wesentliche Gleichartigkeit aufweisen.

- aa) Als erstes ist diesen Vorschriften ihr Ausnahmecharakter gleich¹⁾.

Zum einen hat der Verfassungsgeber das Regel-Ausnahme-Verhältnis bereits dadurch verdeutlicht, indem er dem - uneingeschränkten - Demokratiegrundsatz in Art.20 GG durch Art.79 Abs.3 GG Revisionsfestigkeit verliehen hat, den Art.9 Abs.2, 18 und 21 Abs.2 GG jedoch nicht.

Zum anderen darf nicht unberücksichtigt bleiben, daß die komplexe staatliche Einwirkungsmöglichkeit durch die im GG vorgesehenen Verbots- und Verwirkungsmaßnahmen im System der bürgerlich parla-

1) So E.Bulla, a.a.O., S.355; H.Ridder, "Berufsverbot"..., S.579f; ders., Die soziale Ordnung des GG, S.61; R. Schuster, a.a.O., S.417

mentarischen Demokratie eine Exzeptionalität darstellt, der sich der Verfassungsgeber durchaus bewußt war, als er im Hinblick auf die Verwirkung und das Parteienverbot die Illegalisierungszuständigkeit beim BVerfG monopolisierte¹⁾.

Handelt es sich aber bei den Art.9 Abs.2, 18 und 21 Abs.2 GG um Ausnahmeregelungen, die als "spekululäre äußerste Grundfestungen"²⁾ nur im Sinne einer "ultima ratio" Anwendung finden dürfen³⁾, dann kann es nicht angehen, wenn aus diesen nur ausnahmsweise anwendbaren Ausnahmeregelungen ein "Verfassungsprinzip" hergeleitet wird, das - in seiner praktischen Verwertung durch das BVerfG - "streitbarer als die Summe seiner (des GG, K.R.) streitbaren Gehalte" ist⁴⁾.

Gar aus diesem Prinzip eine existenzielle "Grund- oder Wertentscheidung"⁵⁾ der Verfassung zu deuten, der alle positiven Verfassungsbestimmungen nachgeordnet werden können, hieße, die Ausnahme zur (Ober-) Regel zu machen.

- bb) Eine weitere Gleichartigkeit der Art.9 Abs.2, 18 und 21 Abs.2 GG besteht in ihrem Charakter als Notstands- oder Ausnahmerecht.

1) H.Ridder, Die soziale Ordnung des GG, S.58; E.E.Brunner, Die Problematik der verfassungsrechtlichen Behandlung extremistischer Parteien in den westeuropäischen Verfassungsstaaten, S.182, spricht angesichts des Art.21 Abs.2 GG von einer "im westeuropäischen Rechtsbereich durchaus originalen und originellen Verbotsbestimmung".

2) So E.Denninger, Staatsrecht I, S.84

3) Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Art.3 Abs.3 Rdnr. 124

4) J.Lameyer, a.a.O., S.136

5) BVerfGE 30, S.1, 19 ff

Bereits 1958 hat Schmitt auf den Zusammenhang zwischen Ausnahmezustand und den Illegalisierungs-kompetenzen im GG hingewiesen: "Der Verwaltungs-staat der modernen Massen-Daseinsvorsorge darf es (...) nicht zum Ausbruch eines (...) offenen Aus-nahmezustandes kommen lassen. Er darf die Krise, die tödlich werden könnte, nicht abwarten, um sie dann repressiv zu unterdrücken, sondern er muß sie rechtzeitig im voraus verhindern. Der klassische Ausnahmezustand erscheint jetzt als etwas Altmo-disches. Dafür werden legale Verfahren der Ver-wirkung von Grundrechten und Illegalitäts-Erklä-rungen von Parteien eingeführt (...). Art.9 Abs.2, Art.18 und 21 des Bonner Grundgesetzes reichen als legale Möglichkeiten aus"¹⁾.

Seifert spricht unter Bezugnahme auf die Äußerungen Schmitts insoweit zutreffend von dem "vorwegge-nommenen Ausnahmezustand"²⁾, Ridder von der "not-ständischen Ersatzfunktion der Art.9 Abs.2, 18 und 21 Abs.2 GG"³⁾ und Copie vom "System eines grund-gesetzimmanenten Notstandsrechts"⁴⁾.

Nicht nur die freiheitsverkürzende und damit de-mokratiewidrige Bedeutung⁵⁾ im System einer frei-

1) C. Schmitt, Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924 - 1954, Berlin 1958, S.261

2) Vereinigungsfreiheit und hoheitliche Verrufs-erklärungen, S.163

3) Die soziale Ordnung des GG, S.59

4) Grundgesetz und politisches Strafrecht neuer Art. S.90; vgl. dazu auch den recht instruktiven Aufsatz von U.K. Preuß, Die Aufrüstung der Normalität, S.29ff

5) H.Ridder, a.a.O., (FN 3), S.67

heitlichen Demokratie, sondern auch die Terminologie kennzeichnen den notständisch-präventiven Charakter jener Verfassungsbestimmungen: Wo es sich um die "Beeinträchtigung" oder "Beseitigung" der "fdGO" oder des "Bestandes" des Staates, also um den "Kampf" (Art.18 GG) handelt, dessen rechtzeitige Abwehr das Ziel der staatlichen Illegalisierungsmaßnahmen ist, dann geschieht das in den Kategorien einer Gefahrenbeschreibung, die denen der "klassischen" Notstandsartikel 87a Abs.4 und 91 GG sehr ähnlich sind ("Zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die fdGO des Bundes oder eines Landes...").

Angesichts dieses Befundes ergeben sich für die Auslegung und Anwendung der Art.9 Abs.2, 18 und 21 Abs.2 GG wichtige Konsequenzen.

Zunächst besteht das demokratie- und rechtsstaatliche Erfordernis einer klaren und unmißverständlichen Trennung zwischen Ausnahme- und Normalzustand¹⁾. D.h. - wie Böckenförde zurecht hervorhebt - , "die Maßregeln des Ausnahmezustandes müssen von dem Recht der Normallage wesentlich und strukturell unterschieden bleiben. Es geht dabei keineswegs um eine Erweiterung oder Rangerhöhung des Ausnahmezustandes, sondern um die Sicherung und Erhaltung der Integrität der Normallage"²⁾.

1) J.Seifert, a.a.O.

2) E.W. Böckenförde, Der verdrängte Ausnahmezustand, NJW 1978, S.1881, 1886

Im Hinblick auf die Art.9 Abs.2, 18 und 21 Abs.2 GG läßt die Integrität der Normallage - und das ist der Prozeß der freiheitlichen Demokratie - sich nur sichern, wenn diese Normen lediglich restriktiv und zurückhaltend Anwendung finden¹⁾; in der Rechtsprechung des BVerfG sind insoweit die Weichen entsprechend gestellt worden²⁾ und die hohen rechtlichen Anforderungen an eine Illegalisierungsmaßnahme haben insgesamt zu einer äußersten Zurückhaltung der Antrags- bzw. Maßnahmeorgane erheblich beigetragen.

Gleichwohl kommt die dadurch gewährleistete Sicherung der Normallage nur dann wirklich zum Tragen, wenn es neben diesem in der Verfassung vorgesehenen präventiven Notstandsrecht keinerlei weitere notständischen Instrumentarien gibt, die unterhalb der grundgesetzlichen Eingriffsschwelle zum Einsatz kommen.³⁾ Um diese "Unterwanderung"⁴⁾ des Rechts der Normalsituation durch das Recht des Ausnahmezustandes zu verhindern, hat der Verfassungsgeber eingedenk der Erfahrungen mit der

1) So auch Copic, a.a.O., S.91; E.Denninger, Staatsrecht I, S.84 ff; H.Ridder, "Sühnegeranke"..., S.323, der auf eine "unausweichliche Dialektik" der Verbots- und Verwirkungsvorschriften hinweist, deren jeweilige Anwendung schließlich einen konkreten Abstrich von der fdGO bedeutet, die zu schützen ja ihre zuvörderste Aufgabe ist; insoweit vermag eben nur der restriktive Gebrauch dieser Vorschriften diese Dialektik annähernd aufzulösen.

2) vgl. H.Ridder, Streitbare Demokratie?, S.368, der dem KPD-Urteil insoweit Anerkennung zollt, als es "ein überaus gefährliches Präjudizieren und Ermuntern zu häufiger Anwendung des Parteiverbotes vermieden" hat.

3) vgl. dazu weiter unten S.342 ff

4) So J.Seifert, a.a.O.

deutschen Verfassungsgeschichte, in der die Exekutive Herr des Ausnahmezustandes war, (vgl. Art.48 Weimarer Reichsverfassung), die - gegenüber Art.9 Abs.2 bedeutsameren - Art.18 und 21 Abs.2 GG mit gerichtsformigen Verfahren ausgestattet, für die allein das BVerfG zuständig sind. Neben der Zurückdrängung der Exekutive sollte mit diesen Regelungen auch erreicht werden, daß erst mit der rechtskräftigen Verbots- bzw. Verwirkungsmaßnahme eine scharfe und somit deutlich sichtbare Trennlinie zwischen legalem und illegalem Handeln hergestellt wird. Solange das Verbot oder die Verwirklichung nicht endgültig in dem dafür vorgesehenen Verfahren ausgesprochen ist, ist jede individuelle oder kollektive, auch "verfassungsfeindlicher" Ziele dienende Wahrnehmung politischer Freiheitsrechte legal¹⁾.

Nur bei dieser klaren Trennung wird dem rechtsstaatlichen Erfordernis des GG Genüge getan, derzufolge jedermann erkennbar sein muß, wo die Grenze zwischen Legalität und Illegalität verläuft; lediglich unter dieser Bedingung ist ein freier demokratischer Meinungsprozeß überhaupt erst möglich.²⁾

Ein die gesamte Verfassung durchziehendes "Prinzip der streitbaren Demokratie", wie es das BVerfG entwickelt hat, hebt diese Trennung zwischen Normallage und Ausnahmezustand völlig auf und trägt - wie Ridder es nennt - zur "Verschraubung" der bei-

1) H.Copic, a.a.O., S.98f; H.Ridder, a.a.O., S.63

2) Zurecht weist E.Bulla, a.a.O., S.352f, auf diese Sicherungsgarantien im Interesse der für die Demokratie schlechthin konstitutiven Freiheitlichkeit hin. Dazu auch J.Lameyer, a.a.O., S.158f; E.Denninger, Staatsrecht I, S.88

den "Lagen" bei ¹⁾. Wird nämlich aus jenem "Prinzip" ein Recht oder schließlich gar eine Pflicht nicht nur für den Staat, sondern auch für die Bürger hergeleitet, für die fdGO gefahrvolle Zustände zu verhindern, ohne dabei den Tatbestand der Rechtsfolgen der Art.9 Abs.2, 18 und 21 Abs.2 GG zu berücksichtigen, bleibt es letztlich unbestimmt und unbestimmbar, wer bei welchem Verhalten unter Verfolgung welcher Ziele den Ausnahmezustand für und gegen sich aktualisiert.

Zu dieser Unsicherheit über den - labilen - Grenzverlauf zwischen Normal- und Ausnahmelage kommt noch die Ungewißheit hinsichtlich staatlicher Sanktionsmöglichkeiten hinzu, die ebenso wie das "Prinzip der streitbaren Demokratie" einer positiven Normativität entbehren; so daß die Entscheidung über die Frage, ob und welche Sanktionen anzuwenden sind, dem Ermessen der handelnden Staatsorgane anheimgestellt ist; diese Ermessensfreiheit unterliegt dann lediglich noch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, deren Anwendung die Rechtslage keineswegs sicherer gestaltet ²⁾.

Die Veröffentlichung der VSBe ist ein anschauliches Beispiel für die Herstellung einer solchen rechtlichen Unsicherheitslage, die ihren Grund in dem - selbst vollkommen amorphen - "Prinzip der streitbaren Demokratie" besitzen soll, folgt man der Rechtsprechung des BVerfG.

1) a.a.O., S. 66, 71 und 81

2) vgl. dazu H.Ridder, a.a.O., S.74

An dieser Stelle ist auch an die Überlegungen Hans Julius Wolffs anzuknüpfen, der aus allgemeinen rechtsstaatlichen Erwägungen den Rechtsquellencharakter von Rechtsgrundsätzen in Frage stellt, wenn "die zu regelnden Sachverhalte komplex, die auf dem Spiele stehenden Interessen vielgestaltig und ineinander verwoben, die Umstände zahlreich und die Auswirkungen der zu treffenden Regelungen weitläufig (sind), (...) deswegen die Konkretisierung der Rechtsgrundsätze speziellen Sachverstand und erfahrenes Urteilsvermögen (erfordern), (...) sich insbesondere im Rahmen eines Rechtsgrundsatzes mehrere Gestaltungsmöglichkeiten, die ihm konsonant sind, denken (lassen), ohne daß mit Sicherheit zu sagen ist, ob überhaupt irgendeine und ggf. welche die ihm wirklich gemäß ist, und (...) daher die Entscheidung zwischen Alternativen und deren verbindlicher Festlegung notwendig (wird), (...)"¹⁾. Unter diesen Umständen kann eben auch das "Prinzip der streitbaren Demokratie" nicht eine Quelle positiven Rechts sein.

Zutreffend verweist Hans Wolff auf den "schöpferisch gestaltenden Gesetzgeber", dem die mit der Schaffung positiven Rechts verbundene Interessenabwägung und Rechtsfolgenbestimmung überlassen bleiben muß, und die für eine Rechtsfrage bereits vorhandenen Rechtsquellen²⁾; hinsichtlich des präventiven Notstandsrechts sind dies aber allein die Art. 9 Abs.2, 18 und 21 Abs.2 GG. Auf

1) a.a.O., S.46

2) ebenda, S.46

andere Rechtsquellen in Gestalt von Prinzipien oder Werten, die in der Verfassung keinerlei positive Normierungen erfahren haben, zurückzugreifen, heißt eben auch, die demokratisch vermittelte Kompetenz des Gesetzgebers in unzulässiger Weise zu mißachten.

- cc) Ein weiteres wichtiges, allen drei Vorschriften (Art.9 Abs.2, 18 und 21 Abs.2 GG) gemeinsames Wesenselement ist die Verfahrensgarantie. Stärker als in Art.9 Abs.2, demzufolge die administrativ erfolgte Verbotsmaßnahme genügt, gegen die gleichwohl die verwaltungsgerichtlichen Rechtsmittel eingelegt werden können, sehen die Art.18 und 21 Abs.2 GG beim BVerfG monopolisierte Verfahren vor, die in ihrer Ausgestaltung mittels aller rechtsstaatlich garantierten prozessualen Grundrechte einen besonderen Schutz den von der Verwirkung oder dem Verbot Bedrohten bieten^{1.)}. Dieser Schutzgedanke, der den genannten Verfahrensregelungen zugrunde liegt, erhält dadurch seinen besonderen Sinn, daß die - negativen - Resultate dieser Verfahren einen beträchtlichen Eingriff in den gesellschaftlichen Prozeß der Demokratie nach sich ziehen.
- In diesem Zusammenhang bemerkt Lameyer zu Recht, daß "je stärker (...) die Beschränkung, desto formalisierter, (funktional) 'umständlicher' im Sinne von rechtsstaatlicher und für den Bürger sicherer, (...) das Verfahren", wie es Art.18 und 21 Abs.2 GG auch richtigerweise vorsieht, zu sein hat^{2.)}.

1) vgl. J.Lameyer, a.a.O., S.156

2) ebenda, (Hervorhebungen im Original)

Mithin bedeutet diese Verfahrensgarantie Bestandsschutz für eine sich frei betätigende Gesellschaft sowie ihre einzelnen Mitglieder und eine "Schutzbarriere gegen eine vorschnelle staatliche Einschränkung der freien politischen Auseinandersetzung"¹⁾.

Durch die Monopolisierung des Verwirkungs- und Parteienverbotsverfahren beim BVerfG wird gleichzeitig noch einem weiteren - von Denninger²⁾ hervorgehobenen - Rechtsstaatgedanken Genüge getan: Dem Erfordernis einer klaren und erkennbaren Trennung zwischen gefahrlosem und gefährdetem oppositionellen Verhalten wird ganz wesentlich durch einen präzisen Gesetzestatbestand Rechnung getragen.

Für Denninger liegen jedoch Tatbestandsumschreibungen wie in Art.18 und 21 Abs.2 GG "bereits am Rande des verfassungsrechtlich Hinnehmbaren"³⁾. Die dadurch verursachte Rechtsunsicherheit ist allerdings durch die Gewährleistung eines justizförmigen Verfahrens und die Entscheidungsmonopolisierung beim BVerfG in einem gewissen Grade kompensiert. Auch insoweit findet der Schutzgedanke in den Verfahrensregelungen eine weitere Stütze.

Eine neben Art.9 Abs.2, 18 und 21 Abs.2 GG vorgekommene Praktizierung "streitbarer Demokratie" entzieht sich aber diesen, den Bürgern - einzeln

1) So E.Bulla, a.a.O., S.356

2) Staatsrecht I, S.88

3) ebenda, mit Hinweis auf die Wendung der BVerfGE 33, S.303

oder kollektiv - gewährleisteten Verfahrenssicherungen und verkürzt damit in verfassungswidriger Weise den justizförmig gestalteten Schutz vor staatlichen Eingriffen. Die Folge davon ist vermehrte Unsicherheit und schließlich Angst vor Beeinträchtigungen, die - weil nicht mehr an vorbestimmte Verfahren gebunden - unkontrollierbarer und damit gefährlicher werden.¹⁾

Auch hierfür bieten die VSBe und ihre Auswirkungen genügend Beispiele.

Das "Prinzip der streitbaren Demokratie" verhindert insoweit, als es die Verfahrensregelungen des Grundgesetzes nicht mehr berücksichtigt, einen gesellschaftlichen Zustand, in dem "Freiheit von Angst" und "Bereitschaft zum Engagement" als konstitutive Merkmale freiheitlicher Demokratie herrschen²⁾.

Unter Berücksichtigung der genannten Umstände läßt neben den Art.9 Abs.2, 18 und 21 Abs.2 GG die Verfassung für die vom BVerfG entwickelte Rechtsfigur des "Prinzips der streitbaren Demokratie" keinen Platz. Daher kann auch jenes "Prinzip" kein Rechtsgrund für die Veröffentlichung der VSBe und der damit verbundenen Einwirkungen auf den freien Willensbildungsprozeß sein.

4.3. Ergebnis

Als Ergebnis der vorangegangenen Untersuchung läßt sich festhalten, daß weder Art.1 GG noch das "Prin-

1) vgl. J.Lameyer, a.a.O., S.158f

2) Dazu E.Denninger, Verfassungstreue und Schutz der Verfassung, S.26ff; vgl. auch J.Lameyer, a.a.O., S.159

zip der streitbaren Demokratie" die rechtliche Grundlage für eine allgemeine verfassungsrechtliche Pflicht der Regierung, die fdGO zu schützen, bieten. Die von der Regierung vorgenommene Verfassungsberichterstattung und ihr Einwirken auf den freien Prozeß gesellschaftlicher Meinungs- und Willensbildung entbehren insoweit der verfassungsrechtlichen Grundlage.

5. Die Verfassungsberichterstattung als Ausfluß des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes
- 5.1. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz bei der Anwendung von Art.9 Abs.2,18 und 21 Abs.2 GG in Rechtsprechung und Lehre

In der sogenannten NPD-Entscheidung¹⁾ stellt dasBVerfG fest, daß die gemäß §42 Abs.1 BVerfGG antragsberechtigten Verfassungsorgane angesichts ihrer politischen Verantwortlichkeit nach pflichtgemäßem Ermessen zu prüfen und zu entscheiden haben, ob sie den Antrag stellen wollen oder ob die Auseinandersetzung mit einer von ihnen für verfassungswidrig gehaltenen Partei im politischen Felde geführt werden soll. Gerade im Hinblick auf die freie, selbstbestimmte Integration aller politischen Meinungen und Kräfte sei es daher "verfassungsrechtlich legitim, wenn die mit dem Recht zum Verbotsantrag ausgestatteten obersten Verfassungsorgane, statt von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen, zunächst versuchen, eine Partei, die sie für verfassungswidrig im Sinne von Art.21 Abs.2, Satz 1 GG halten, durch eine mit Argumenten geführte politische Auseinandersetzung in die Schranken verweisen zu lassen und dadurch ein Verbotsverfahren überflüssig zu machen"²⁾.

1) BVerfGE 40, S.287, S.291

2) ebenda, S.291f

Augenscheinlich verknüpft das BVerfG seine Argumentation mit der Auffassung, daß unterhalb der Schwelle des Parteiverbots es weitere, weniger die politische Freiheit beeinträchtigende Mittel zur Bekämpfung "verfassungsfeindlicher" Parteien geben darf, die - unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit der Mittel - zu allererst zum Einsatz gelangen können, um den schärfsten Eingriff - das Parteiverbot - zunächst zu vermeiden.

Daß unter diesen Umständen auch andere staatliche Organe als das BVerfG über den nach Art.21 Abs.2 GG bestimmten Tatbestand Entscheidungen mit Wirkung gegen eine Partei zu treffen befugt sind, ist nach Meinung des Gerichts keineswegs ein Verstoß gegen sein Kompetenzmonopol hinsichtlich der Feststellung der Verfassungswidrigkeit. Denn bis zur Entscheidung des BVerfG sei die durch Art.21 Abs.2 GG beabsichtigte Schutz- und Bestandsgarantie für die politischen Parteien¹⁾ gewährleistet; diese Garantie schließt einerseits "ein administratives Einschreiten gegen den Bestand einer politischen Partei schlechthin aus," und verbürgt andererseits, daß "niemand die Verfassungswidrigkeit einer Partei rechtlich geltend machen (kann)"²⁾.

Damit gibt das BVerfG deutlich zu erkennen, daß gegen andere Beeinträchtigungen aus Art.21 Abs.2 GG keine Schutzgarantie hergeleitet werden kann. Folgerichtig ist es für das Gericht "verfassungsrechtlich unbedenklich (...), daß die Bundesre-

1) So BVerfGE 12, S.296,304

2) BVerfGE 40, S.287,291 (Hervorhebungen im Original)

gierung ihren jährlichen Bericht über die Entwicklung verfassungsfeindlicher Kräfte, Gruppen und Parteien dem Parlament und der Öffentlichkeit vorlegt. Soweit daraus für eine Partei faktische Nachteile (bei der Gewinnung von Mitgliedern oder Anhängern) entstehen, ist sie dagegen nicht durch Art.21 GG geschützt" ¹⁾.

Diese Rechtsprechung steht allerdings in Widerspruch zu der Entscheidung aus dem Jahre 1961 ²⁾, die sich auf ein Urteil des BGH ³⁾ stützt, das wie folgt zitiert wird: "Die Betätigung einer Partei (...) soll - unter Vorbehalt der in Art.21 Abs.2 GG vorgesehenen Entscheidung des BVerfG - von jeder Behinderung frei sein, selbst auf die Gefahr hin, daß die Partei verfassungsfeindliche Ziele verfolgt."

Insoweit wurde noch gegenüber "jeder Behinderung" - ausser der des Parteiverbots - eine Sperre errichtet, die jedoch nunmehr in der neueren Rechtsprechung des BVerfG erheblich durchlöchert, wenn nicht sogar beseitigt ist.

- b) Eine ähnliche Entwicklung ist bei der Auslegung des Art.18 GG zu registrieren. Noch im Jahre 1959 hat das BVerfG Art.18 GG eine Sperrwirkung zuerkannt, indem es ein Gesetz für verfassungswidrig erklärte, das für den gleichen Tatbestand des Grundrechtsmißbrauchs noch weitere gleichartige Sanktionen androhte ⁴⁾. Ansonsten wäre nach Ansicht

1) BVerfGE 39, S.334,360

2) BVerfGE 12, S.296, 305

3) BGHSt 6, S.318,320

4) BVerfGE 10, S.118,123

des BVerfG ein "wohlausgewogenes System" durchbrochen worden, das - wie in Art.21 Abs.2 GG - auf der einen Seite für den Mißbrauch des Rechts der freien politischen Betätigung zum Kampf gegen die freiheitliche Demokratie schwere Sanktionen vorsieht, auf der anderen Seite durch besondere Rechtsgarantien dafür sorgt, daß diese Sanktionen nicht leichthin verhängt werden können¹⁾.

Angesicht dieser Entscheidung wurde Art.18 GG zutreffend als eine "Sperrnorm" bezeichnet²⁾.

Die Sperrwirkung von Art.18 GG erfuhr in einer zwei Jahre später ergangenen Entscheidung eine erhebliche Modifizierung, als das BVerfG befand, daß "die Feststellung, jemand bekämpfe die freiheitliche demokratische Grundordnung, (...) nicht nur im Verfahren nach Art.18 GG vom BVerfG getroffen werden (kann)"³⁾.

Angesichts dieses Judikats stellt Seuffert fest, daß "kein Monopol zur Entscheidung über den Tatbestand, Kampf gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung" bestehe⁴⁾.

1) BVerfGE 10, S.118,123

2) vgl. J.Seifert, Das Auslegungsmonopol des BVerfG bei der Verwirkung von Grundrechten, S.101 mit weiteren Hinweisen

3) BVerfGE 13, S.46,51

4) Zum Verfahren nach Art.18 GG, in: Leibholz, Faller, Mikat, Reis (Hrsg.), Menschenwürde und freiheitliche Rechtsordnung. Festschrift für Willi Geiger, Tübingen 1974, S.797,799; zum Stand der Auseinandersetzung vgl. J.Seifert, a.a.O., (FN 2), S.103 ff

Die Sperrwirkung erhält nach Dürig nur im Hinblick auf diejenigen Maßnahmen Relevanz, die der Rechtsfolge von Art.18, nämlich der "gerichtlichen Maßnahme zur Entpolitisierung pro futuro" im Rahmen des präventiven Verfassungsschutzes, entsprechen¹⁾.

Im Ergebnis führt diese Ansicht dazu, daß die in den VSBen veröffentlichte Bezeichnung gegenüber einer Person, sie kämpfe als "Verfassungsfeind" gegen die fdGO, nicht der Sperrwirkung von Art.18 GG unterliegt. Da es sich dabei insoweit um ein zulässiges Vorgehen handelt, tritt - aus dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit - die Verwirklichungsmaßnahme als subsidär und (noch) nicht notwendig zurück²⁾.

- c) In ähnlicher Gedankenführung wird auch gegenüber der Verfassungsschutznorm des Art.9 Abs.2 GG der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in Anwendung gebracht.

Scholz erblickt in Art.9 Abs.2 GG eine Schranken-

-
- 1) Dürig, in: Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Art.18 Rdnr.91; in der E 25, S.88,100 folgt das BVerfG in etwa diesem Gedanken, indem es feststellt, daß "Art.18 GG (...) keine Schranke für strafrechtliche Sanktionen (bilde)."
- 2) W. Seuffert, a.a.O., S.806; daß hier der - nicht ausdrücklich genannte - Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zur Anwendung gelangen soll, wird an anderer Stelle noch deutlicher: "Was (...) genügend Anlaß zum Eingreifen des BVerfG aus Art.18 GG geben kann, hängt ersichtlich von dem sonstigen Ordnungsrecht ab, das hier besteht, zustande kommt und zustande kommen kann" (S.808)

bestimmung, die angesichts der möglichen Einschränkungen der Vereinigungsfreiheit in - abgestufter - Form von präventiven Zulassungskontrollen, Aufsichtsmaßnahmen zur Funktionsgarantie und Repressionsmaßnahmen lückenhaft bleibt, da sie sich nur für die Form der Repression durch das Vereinigungsverbot entschieden habe. Diese als unzureichend empfundene Rechtslage korrigiert Scholz mit einer "Stufentheorie", die das Übermaßverbot konkretisieren soll¹⁾.

Für den Gesetzgeber bedeutet das, bei Eingriffen in das Grundrecht der Vereinigungsfreiheit nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit des Mittels jeweils diejenige Eingriffsform zu wählen, die das Grundrecht am wenigsten einschränkt²⁾.

Für die Exekutive ist zwar die Eingriffsform der ersten Stufe, nämlich die Präventionskontrolle bei politischen Vereinigungen, unzulässig³⁾; hingegen hält Scholz die weniger schwerwiegenden Einschränkungen auf der zweiten Stufe, die "eine breite Skala von Aufsichtsmaßnahmen in bezug auf die innere Ordnung der Vereinigung bis hin zum (repressiven) Vereinigungsverbot des Art.9 Abs.2GG" umfaßt, für rechters⁴⁾. "Die einzelnen Einschränkungsmöglichkeiten sind dabei wieder nach den Grundsätzen der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit auszuwählen. Dem Vereinigungsverbot wird

1) Scholz, in: Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Art.9 Rdnr. 112ff

2) ebenda, Rdnr. 114

3) ebenda, Rdnr. 115

4) ebenda, Rdnr. 117

nach den genannten Grundsätzen regelmäßig eine Warnung vorausgehen müssen. Auch sonst sind mildere Mittel, die ein Vereinigungsverbot abwenden können, trotz des strikten Wortlautes des Abs.2 ("sind verboten"), diesem Verbot vorrangig"¹⁾.

Dieser Auffassung zufolge wären also die in den VSBen enthaltenen amtlichen Verlautbarungen über "verfassungsfeindliche" Vereinigungen nicht nur zulässig, sondern als entsprechende Warnung geradezu geboten, um die schärfere Einschränkung durch die Verbotsmaßnahme zu vermeiden.

Zusammenfassend läßt sich mithin folgendes festhalten: Die dargelegten Meinungen erkennen für die präventiven Verfassungsschutznormen des GG (Art.9 Abs.2, 18 und 21 Abs.2) keine Sperrwirkung an, die unterhalb der Schwelle der Verbots- bzw. Verwirkungsmaßnahme anderweitige Beeinträchtigungen der individuellen oder kollektiven politischen Betätigungsfreiheit verbietet. Vielmehr gehen die Vertreter dieser Auffassungen davon aus, daß es der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit schlechthin gebietet, mit weniger gewichtigen Einschränkungen, wie es die Sanktionen der Art.9 Abs.2, 18 und 21 Abs.2 GG sind, "verfassungsfeindliche" Bestrebungen "in die Schranken zu verweisen"²⁾. Insoweit erfährt die Verfassungsberichterstattung eine grundsätzliche verfassungsrechtliche Legitimation.

1) Scholz, in: Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Art.9 Rdnr.117

2) So BverfGE 40, S.287,292

5.2. Kritik

Bereits im vorangegangenen Abschnitt¹⁾ konnte festgestellt werden, daß es sich bei den Art.9 Abs.2, 18 und 21 Abs.2 GG um Ausnahme- bzw. Notstandsrecht handelt, das exzeptionell, weil demokratiefremd, in das freie Geschehen der politisch-gesellschaftlichen Öffentlichkeit durch Ausgrenzung bestimmter politischer Bestrebungen mit dem Ziel präventiver Schutzvorkehr eingreift, und somit seine Anwendung auf Ausnahmefälle beschränkt bleiben muß, um nicht das eigentliche Schutzgut, die freiheitliche demokratischen Grundordnung, substantiell zu gefährden. Dieser "notorische Kern eines dem Grundgesetz von Anfang an inhärenten inneren Notstandsrechts"²⁾ verliert allerdings nur unter der Bedingung von seinem gefährlichen demokratiefremden Wesen, daß seine eigenen Voraussetzungen ernstgenommen und anerkannt werden; dazu gehört die prinzipiell eindeutige und uneingeschränkte Trennung zwischen Normal- und Ausnahmezustand³⁾.

Was Seifert in Bezug auf die Vereinigungsfreiheit bemerkt, gilt auch für andere politische Freiheitsrechte, die dem Ausnahmerecht von Art.18 und 21 Abs.2 GG unterliegen: "Die Trennung des Rechtes der Normalsituation und des Ausnahmezustandes wird preisgegeben, wenn neben dem Verbot von Vereinigungen zusätzliche Beeinträchtigungen der Tätigkeit vorgenommen werden können. Die in der Rechtsfolge einschneidende Verbotsmöglichkeit wird durch zu-

1) S. oben S. 332 ff

2) H. Ridder, "Sühnegeranken" ..., S.323

3) J. Seifert, a.a.O., (FN 2, S. 333)

sätzliche Repressionsmaßnahmen ihres Sinnes beraubt, die Vereinigungsfreiheit zu garantieren. Verbots- gleiche Eingriffe und andere weniger weitgehende Beeinträchtigungen der Vereinstätigkeit schaffen auf dem Gebiet der Vereinsfreiheit die Gefahr eines permanenten Ausnahmezustandes" ¹⁾.

Um jedoch die Gefahr eines permanenten Ausnahmezustandes zu verhindern, bedarf es der Sperrwirkung von Art.9 Abs.2, 18 und 21 Abs.2 GG; nur wenn unterhalb der Schwelle des Partei- und Vereinsverbots sowie der Verwirkung keinerlei weitere Diskriminierung und Freiheitsverkürzung durch den Staat erfolgt, wird der notständischen Funktion jener Vorschriften in demokratiefördernder Hinsicht Rechnung getragen. Denn lediglich unter dieser Bedingung verfestigen die Ausnahmevorschriften den Abwehrcharakter der Grundrechte gegenüber der Staatsgewalt derart, daß jedes Mitglied der politischen Aktivbürgerschaft bei der Inanspruchnahme seiner Grundrechte nicht die geringste staatliche Sanktion zu gewärtigen hat, solange nicht die rechtskräftige Verbots- bzw. Verwirkungsmaßnahme existent ist ²⁾.

So betrachtet, ist Seifert zuzustimmen, der - hinsichtlich von Art.9 Abs.2 GG - die Möglichkeit des Vereinigungsverbots nicht als "Demokratieverkürzung", sondern als die Voraussetzung dafür wertet, das Demokratie-Grundrecht der Vereinigungsfreiheit "polizeifest" in dem Sinne zu machen, daß polizei-

1) J.Seifert, a.a.O.

2) vgl. E.Bulla, a.a.O., S.355

liche Maßnahmen nur insoweit zulässig sind, als sie durch die Schranken von Art.9 Abs.2 GG gedeckt werden.¹⁾ Dies gilt in gleicher Weise für die Parteienfreiheit, die das BVerfG in seiner früheren Entscheidung zutreffend unter den "Schutz" des Art.21 Abs.2 GG gestellt hat, indem es erklärte, daß bis zur Entscheidung des BVerfG niemand die Verfassungswidrigkeit einer Partei rechtlich geltend machen kann²⁾.

Entsprechend verhält es sich mit Art.18 GG, dessen Genese deutlich genug die Schutzfunktion dieser Vorschrift offenbart³⁾.

Mit der Statuierung des Entscheidungsmonopols des BVerfG wurde in zwei Kampfabstimmungen des Hauptausschusses des parlamentarischen Rates die Auffassung des Grundsatzausschusses zurückgewiesen, gegen die administrativ zu erlassende Verwirkungsmaßnahme lediglich die üblichen Rechtsmittel zuzulassen⁴⁾. In diesem Zusammenhang ist die Begründung des damaligen Abgeordneten Dehler (FDP) für das Entscheidungsmonopol des BVerfG von besonderer Bedeutung; er warnte vor einer anderen Entscheidung,

1) a.a.O.

2) BVerfGE 12, 296, 304; die konsequente Weiterführung dieser Rechtsprechung liefert das Sondervotum von Rupp zu BVerfGE 39, S.334 (S. 378ff), der zurecht die Berücksichtigung der Mitgliedschaft in einer "verfassungsfeindlichen" Partei bei der Einstellung in den öffentlichen Dienst als unzulässig ablehnt.

3) vgl. dazu J. Seifert, a.a.O., (FN 2, S.345), S.99ff

4) vgl. Entstehungsgeschichte der Artikel des GG, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Bd.1, S.173ff

"weil anderenfalls die Tragweite dieser Bestimmung der Verwirkung der Grundrechte gar nicht abzusehen ist. Wer gegen irgendeines dieser Grundrechte verstößt, wäre praktisch vogelfrei. Jede Verwaltungsstelle könnte ihm die Grundrechte absprechen.(...) Jede Polizeibehörde könnte sagen: Du hast ein Grundrecht verletzt, jetzt hast du nicht das Recht der Meinungsfreiheit, du hast nicht das Recht der Versammlungsfreiheit, du hast dieses Recht verwirkt. Das wäre die Statuierung des Polizeistaates. Die Polizei könnte jeden vogelfrei machen"¹⁾.

Dieser Gedanke, dem sich die Mehrheit des Parlamentarischen Rates anschloß, und die Tatsache, daß Art.18 seinen Platz im Grundrechtsabschnitt des GG gefunden hat, verdeutlichen, daß es "nicht etwa um den Schutz des Staates als solchen (geht), sondern darum, dem Individuum die ihm durch die freiheitliche demokratische Grundordnung gewährleistete Stellung zu erhalten"²⁾.

Der insoweit freiheitsverbürgende und - sichernde Charakter der Art.9 Abs.2; 18 und 21 Abs.2 GG läßt mithin keinen, diesen Vorschriften ähnliche staatliche Eingriffe zu; er bildet vielmehr eine Sperre für alle staatlichen Stellen und hält damit den Raum politischer Meinungs- und Willensbildung frei³⁾.

1) Parlamentarischer Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses, Bonn 1948/49, 44.Sitzung am 19.1.1949, S.590

2) So Wernicke, Bonner Kommentar, Art.18, Erläuterungen II, S.2; E.Bulla, a.a.O., S.355

3) vgl. H. Copie, a.a.O., S.101 ff

Dieser Ansicht steht auch nicht entgegen, daß den staatlichen Organen ein politischer Ermessensspielraum für die Frage der Einleitung bzw. der Durchführung der Verbots- bzw. Verwirkungsmaßnahmen zur Verfügung steht¹⁾. Es ist zwar richtig, daß der auf das Opportunitätsprinzip gestützte Verzicht auf die Antragstellung mit der Entscheidung verknüpft ist, bis auf weiteres aus Gründen politischer Opportunität mit einer Partei, einem Verein oder einer Person weiterzuleben, die im Verdacht stehen, die fdGO zu bekämpfen²⁾. Die von Schmidt vorgebrachte weitere Schlußfolgerung kann jedoch keine uneingeschränkte Anerkennung finden; danach sei weder das antragsberechtigte Organ und andere Staatsorgane sowenig wie die nichtstaatlichen politischen Kräfte daran gehindert, "die Überzeugung zu äußern, diese Partei (das gleiche gilt für einen Verein oder einen Bürger, K.R.) verfolge verfassungswidrige Ziele und sei deshalb politisch zu bekämpfen"³⁾.

Solange dabei die Sphäre des "politischen Kampfes" nicht verlassen wird, ist Schmidt in seiner Meinung beizupflichten. Die Grenzen dieser Sphäre sind aber dann eindeutig überschritten, wenn die im

-
- 1) So die inzwischen h.M. in Rechtsprechung und Lehre; vgl. Scholz, in: Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Art.9 Rdnr.134 mit weiteren Nachweisen; Maunz-Schmidt-Bleibtreu-Klein-Ulsamer, BVerfGG, Kommentar, §36 Rdnr.7; W.Henke, BonnerKommentar, Art.21 Rdnr.71; H. Ridder, "Sühnegeranken"... S.326
 - 2) So W. Schmidt, Parteienprivileg zwischen Legalität und Opportunität, S.470
 - 3) ebenda, mit Hinweis auf BVerfGE 40, S.287,293 und OVG Lüneburg, DÖV 1975, S.64; vgl. auch D. Lorenz, Verfassungswidrige Parteien und Entscheidungsmonopol des BVerfG, S.7f mit weiteren Nachweisen

politischen Kampf vorgetragene Überzeugung in dem Gewand einer amtlichen Feststellung der Öffentlichkeit gegenüber verbreitet wird und aus diesem besonderen Umstand dem Betroffenen Nachteile entstehen, die nicht unerhebliche Beeinträchtigungen der Freiheit der politischen Betätigung zur Folge haben¹⁾.

Eine "Politik der Nadelstiche"²⁾, wie sie die Veröffentlichung und Verwertung der VSBs und der in ihnen enthaltenen Feinderklärungen darstellt, kann nicht aus Zweckmäßigkeitserwägungen an die Stelle der in der Verfassung allein vorgesehenen "Schwerthiebe" der Verbots- bzw. Verwirkungsmaßnahmen treten. Den antrags- bzw. verbotsberechtigten Instanzen ist nicht im "wie", also den Mitteln, sondern allein im "ob", d.h. bei der Frage, ob verboten oder der zum Verbot oder zur Verwirkung notwendige Antrag gestellt werden soll, Opportunitätserwägungen zuzubilligen³⁾.

Würde man demgegenüber der derzeitigen herrschenden Meinung in der Rechtsprechung und Wissenschaft folgen und eine Sperrwirkung der Art. 9 Abs. 2, 18

1) Es geht dabei nicht allein um die faktischen Nachteile einer Organisation, die das BVerfG (E 39, S. 334, 360) ohne Rücksicht auf die Schwere des damit verbundenen Eingriffs hinnimmt, was zurecht in der Abweichung des Richters Rupp (E 39, S. 328) kritisiert wird (vgl. D. Lorenz, a. a. O., S. 14 FN 82), sondern auch wesentlich um den freien und chancengleichen Willensbildungsprozeß insgesamt. Der Rekurs auf einen politischen Ehrenschatz einer Organisation (so Lorenz, a. a. O., S. 7) ist insoweit zu kurz angesetzt.

2) So P. Feldmann, Vereinigungsfreiheit und Vereinsverbot (Diss. 1970, Köln), S. 70, zit. in: J. Seifert, a. a. O., S. 164 FN 25

3) vgl. J. Seifert, a. a. O., S. 162

und 21 Abs.2 GG verneinen, so hat das zur Folge, daß der Ausnahmezustand in die Normallage hineinwächst, oder - wie Preuß prägnant die gefährliche Tendenz beschreibt - "mit der Einebnung der Unterscheidung von Normalität und Ausnahmezustand im Prozeß der Normalisierung der Ausnahmezustand nicht mehr als solcher sichtbar ist und damit jener schleichende Prozeß der Transformation des liberalen Verfassungsstaates in den autoritären Maßnahmenstaat in Gang kommt, in dem in letzter Konsequenz die Inanspruchnahme legaler Freiheiten durch die Bevölkerung nun ihrerseits als dramatischer Ausnahmezustand erscheint"¹⁾.

5.3. Ergebnis

Den Art.9 Abs.2; 18 und 21 Abs.2 GG kommen aufgrund ihres Ausnahmecharakters eine Sperrwirkung derart zu, daß andere als die in diesen Vorschriften vorgesehenen Mittel zur Bekämpfung"verfassungsfeindlicher"Bestrebungen - also auch die Praktiken der Verfassungsschutzberichterstattung - unzulässig sind.

1) Die Aufrüstung der Normalität, S.35

Lebenslauf

Ich wurde am 10.08.1946 in Düsseldorf geboren. Meine Eltern sind der Dachdeckermeister Franz Riekenbrauk und seine Frau Gerta, geborene Lansen. Ich bin deutscher Staatsangehöriger.

Am 05.11.1966 erlangte ich an dem Düsseldorfer Comenius-Gymnasium meine Hochschulreife.

Mit dem Sommersemester 1967 begann ich das Studium der Rechtswissenschaft an der Ruhruniversität in Bochum, von wo ich zum Sommersemester 1969 an die Universität zu Köln wechselte.

Für das Sommer- und Wintersemester 1980/1981 war ich als Gasthörer im Fachbereich Rechtswissenschaft an der Universität Münster immatrikuliert.

1972 legte ich vor dem Prüfungsausschuß des OLG Düsseldorf das erste, 1975 das zweite juristische Staatsexamen ab.

In der Folgezeit bin ich als Studienleiter und Rechtsanwalt tätig gewesen.

